

Secrétariat permanent de Recrutement du Personnel de l'Etat

Constitution d'une réserve de recrutement de surveillants spéciaux (aide soignant) (rang 42), masculins et féminins, d'expression néerlandaise, pour le « Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis » à Geel. Résultats, p. 6457.

Constitution d'une réserve de recrutement de sous-percepteurs-auxiliaires, masculins et féminins, d'expression néerlandaise, d'expression allemande ou d'expression française, pour La Poste. Résultats, p. 6458.

Constitution d'une réserve de recrutement de secrétaires de direction (rang 21), masculins et féminins, d'expression néerlandaise, pour l'Institut flamand pour la promotion de la recherche scientifique-technologique dans l'industrie (I.W.T.). Résultats, p. 6468.

Ministère de l'Emploi et du Travail

Avis concernant une réglementation nouvelle du champ d'application d'une commission paritaire, p. 6468.

Ministère de la Justice

Ordre judiciaire, p. 6468. — Sommaire du *Journal officiel des Communautés européennes* du 9 mars 1993, n° L 56; du 10 mars 1993, n° L 57, et du 11 mars 1993, n° L 58, p. 6469.

Ministère des Finances

Convention entre la Belgique et la Turquie tendant à éviter la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et Protocole du 2 juin 1987 (*Moniteur belge* du 30 novembre 1991), p. 6473.

Vast Secretariaat voor Werving van het Rijkspersoneel

Samenstelling van een wervingsreserve van mannelijke en vrouwelijke nederlandstalige speciale bewakers (verplegingshulp) (rang 42) voor het Openbaar Psychiatrisch Ziekenhuis, te Geel. Uitslagen, bl. 6457.

Samenstelling van een wervingsreserve van mannelijke en vrouwelijke nederlandstalige, franstalige of duitstalige hulpkracht-onder-postontvangers, voor De Post, bl. 6458.

Samenstelling van een wervingsreserve van mannelijke en vrouwelijke nederlandstalige directiesecretarissen (rang 21) voor het Vlaams Instituut voor de bevordering van het wetenschappelijk-technologisch onderzoek in de industrie (I.W.T.). Uitslagen, bl. 6468.

Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid

Bericht betreffende een nieuwe regeling van de werkingsfeer van een paritair comité, bl. 6468.

Ministerie van Justitie

Rechterlijke Orde, bl. 6468. — Inhoud van het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* van 9 maart 1993, nr. L 56; van 10 maart 1993, nr. L 57, en van 11 maart 1993, nr. L 58, bl. 6469.

Ministerie van Financiën

Overeenkomst tussen België en Turkije tot het vermijden van dubbele belasting inzake belastingen naar het inkomen en Protocol van 2 juni 1987 (*Belgisch Staatsblad* van 30 november 1991), bl. 6473.

LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN

COUR D'ARBITRAGE

F. 93 — 694

[C — 21091]

Arrêt n° 20/93 du 4 mars 1993

Numéros du rôle : 377 — 379 — 381

En cause : les recours en annulation partielle de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifiée par la loi du 18 juillet 1991, introduits par l'Ordre national des avocats de Belgique et les associations sans but lucratif Amnesty International-Belgique francophone, Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Ligue des droits de l'homme et Syndicat des avocats pour la démocratie.

La Cour d'arbitrage, composée des présidents D. André et F. Debaedts, et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, P. Martens et Y. de Wasseige, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président D. André, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des demandes

A. Par une requête du 24 janvier 1992 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 27 janvier 1992, l'Ordre national des avocats de Belgique, représenté par son Conseil général, poursuites et diligences du doyen, dont le siège est établi au Palais de Justice, place Poelaert, à 1000 Bruxelles, auparavant, et actuellement avenue de la Toison d'Or 65, à 1060 Bruxelles, demande d'annuler

— l'article 52, § 1er, 7°, ainsi que l'article 52, § 2, 2°, § 3, 2°, et § 4, 2°, dans la mesure où ils se réfèrent à la disposition précitée, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacés par la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

— les mots « paragraphe 3, deuxième alinéa » contenus à l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, modifié par l'article 14 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

— l'article 15 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, qui insère, dans cette loi, un titre IIIter, comprenant un article 74/5.

Cette affaire est inscrite sous le n° 377 du rôle de la Cour.

B. Par une requête du 27 janvier 1992 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 28 janvier 1992, l'association sans but lucratif Amnesty International-Belgique francophone (en abrégé A.I.B.F.), représentée par son conseil d'administration, dont le siège social est établi rue Berckmans 9 à 1060 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de Me E. Gillet et Me M. Verdussen, avocats, avenue Defré 19, à 1180 Bruxelles, demande d'annuler l'article 52, § 1er, 7°, ainsi que l'article 52, § 2, 2°, § 3, 2°, et § 4, 2°, dans la mesure où ils se réfèrent à la disposition précitée de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, remplacés par la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Par la même requête était demandée la suspension des dispositions précitées. Cette demande a été rejetée par l'arrêt n° 19/92 du 12 mars 1992.

Cette affaire est inscrite sous le n° 379 du rôle de la Cour.

C. Par une requête du 23 janvier 1992 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1992 reçue au greffe le 29 janvier 1992,

— l'association sans but lucratif Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, dont le siège social est établi rue de la Poste 37, à 1210 Bruxelles,

— l'association sans but lucratif Ligue des droits de l'homme, dont le siège social est établi rue Antoine Dansaert 70, à 1000 Bruxelles,

— l'association sans but lucratif Syndicat des avocats pour la démocratie, dont le siège social est établi rue Royale-Sainte-Marie 84, à 1030 Bruxelles,

demandent d'annuler

— l'article 3 de la loi du 18 juillet 1991 insérant un article 52.7 dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

— l'article 14 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers;

— l'article 15 de la loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Cette affaire est inscrite sous le n° 381 du rôle de la Cour.

II. La procédure

Dans l'affaire inscrite sous le n° 377 du rôle

Par ordonnance du 27 janvier 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi susdite par lettres recommandées à la poste le 20 février 1992 remises aux destinataires le 21 février 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 25 février 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16, à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 6 avril 1992.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettre recommandée à la poste le 22 avril 1992 et remise au destinataire le 23 avril 1992.

La partie requérante, a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 22 mai 1992.

Dans l'affaire inscrite sous le n° 379 du rôle

Par ordonnance du 28 janvier 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi susdite par lettres recommandées à la poste le 5 février 1992 remises aux destinataires les 6 et 7 février 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 7 février 1992.

L'association sans but lucratif Amnesty International Vlaanderen, représentée par son conseil d'administration, dont le siège social est établi Kerkstraat 156, à 2060 Anvers, ayant élu domicile au cabinet de Me L. Denys, avocat, rue des Palais 154 à 1210 Bruxelles, a introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste le 3 mars 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16, à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 20 mars 1992.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 22 avril 1992 et remises aux destinataires les 23 et 24 avril 1992.

Le Conseil des ministres et la partie requérante ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 14 mai 1992 et le 22 mai 1992.

Dans l'affaire inscrite sous le n° 381 du rôle

Par ordonnance du 29 janvier 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi susdite par lettres recommandées à la poste le 17 février 1992 remises aux destinataires le 18 février 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 22 février 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16, à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 3 avril 1992.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 22 avril 1992 et remises aux destinataires les 23 et 27 avril 1992.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 21 mai 1992.

Dans les affaires 377, 379 et 381

La Cour en séance plénière a joint les affaires par ordonnance du 27 mai 1992.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale organique de la Cour, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 60, sont désignés pour la première affaire dont la Cour a été saisie.

Par ordonnance du 18 juin 1992, la Cour a prorogé jusqu'au 24 janvier 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 novembre 1992, le juge Y. de Wasseige a été désigné pour compléter le siège en remplacement de M. D. André, alors juge remplissant les fonctions de président.

Le juge F. Debaedts remplit les fonctions de président en remplacement du président J. Delva empêché.

Par ordonnance du 25 novembre 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 22 décembre 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 25 novembre 1992 remises aux destinataires les 26, 27 et 30 novembre 1992.

A l'audience du 25 novembre 1992

- ont comparu :

Me G. Beauthier et Me E. Gillet, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'Ordre national des avocats;

Me E. Gillet et Me M. Verdussen, avocats du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Amnesty international — Belgique francophone;

Me V. Melis *loco* Me L. Walley, et Me E. Gillet, avocats du barreau de Bruxelles, pour les a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, Ligue des droits de l'homme et Syndicat des avocats pour la démocratie;

Me D. Lagasse, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

Me L. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. « Amnesty international Vlaanderen »;

- les juges P. Martens et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats Beauthier, Verdussen, Gillet, Denys et Lagasse précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions entreprises*

L'article 52, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 permet au ministre de la Justice ou à son délégué de ne pas autoriser certains étrangers qui se déclarent réfugiés à entrer sur le territoire dans diverses hypothèses. A celles qui étaient déjà prévues par la loi du 15 décembre 1980, la loi du 18 juillet 1991 a ajouté une catégorie nouvelle d'étrangers : l'article 52, § 1er, 7^o, vise celui qui est originaire d'un pays d'où provenaient, au cours de l'année précédente, 5 p.c. au moins des demandeurs d'asile et dans la mesure où moins de 5 p.c. de décisions favorables ont été rendues à leur sujet, sauf s'il fournit un élément indiquant un risque sérieux pour sa vie ou sa liberté.

L'article 70bis autorise l'étranger à introduire, dans les deux jours ouvrables, un recours devant le président du tribunal de première instance contre une décision, prise sur demande urgente de réexamen en application de l'article 63/3, § 3, deuxième alinéa, qui vise à le reconduire à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée. En cas d'annulation des mots « paragraphe 3, deuxième alinéa », le champ d'application de l'article 70bis s'en trouverait élargi à d'autres hypothèses prévues par l'article 63/3.

Enfin, le titre IIIter inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 18 juillet 1991 comprend un article 74/5 relatif aux conditions dans lesquelles un demandeur d'asile peut être maintenu dans un lieu déterminé.

IV. *En droit*

Quant à l'intérêt

A.1.1.1. Selon l'Ordre national des avocats, requérant dans l'affaire n° 377, l'exercice de la profession a été considérablement affecté par une « dérive législative » qui, à l'égard des demandeurs d'asile, a multiplié de manière déraisonnable les recours juridictionnels, a posé des problèmes cruciaux de respect des droits de la défense et a introduit des discriminations entre les demandeurs d'asile. Les dispositions attaquées, qui aggravent la situation antérieure, justifient l'intervention de l'Ordre national pour sauvegarder les intérêts professionnels communs des avocats de Belgique.

A.1.1.2. L'a.s.b.l. Amnesty International — Belgique francophone, requérante dans l'affaire n° 379, rappelle les dispositions de ses statuts et de ceux de l'organisation internationale avec laquelle elle est fédérée. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour, elle fait valoir que son objet social est distinct de l'intérêt général, qu'il est réellement poursuivi et qu'elle fait montre d'une activité durable.

A.1.1.3. L'a.s.b.l. Amnesty International Vlaanderen se fonde sur son objet statutaire pour justifier son intervention.

A.1.1.4. Les trois associations requérantes dans l'affaire n° 381 ne donnent, dans leur requête, aucune précision quant à leur qualité et leur intérêt à agir.

A.1.2.1. Le Conseil des ministres soutient que le seul fait que, dans l'exercice de leur profession, les avocats puissent être amenés à contester une loi ne confère pas à leur Ordre national un intérêt direct et suffisant qui lui permettrait d'agir en nom propre pour demander l'annulation d'une telle loi. La loi attaquée ne porte aucune atteinte à l'exercice même de la profession d'avocat, les dispositions plus particulièrement visées y sont étrangères et l'Ordre national admet lui-même que la discrimination qui serait créée par l'article 70bis est réduite à néant, dans ses effets, par la loi du 19 juillet 1991 qui a instauré le référé administratif devant le Conseil d'Etat.

A.1.2.2. La qualité et l'intérêt à agir d'Amnesty International — Belgique francophone ainsi que des trois associations requérantes dans l'affaire n° 381 ne sont pas contestés.

A.1.3.1. Dans son mémoire, l'Ordre national des avocats rappelle l'évolution qu'a connue la profession d'avocat et la reconnaissance de sa mission d'intérêt public. Il souligne que l'intérêt du barreau pour la législation litigieuse s'est manifesté par de nombreuses démarches de l'Ordre national et des Ordres français et néerlandais du barreau de Bruxelles auprès du ministre de la Justice et de l'Office des étrangers, ainsi que par des conférences de presse et par des interventions devant les chambres législatives.

A.1.3.2. La suppression progressive des recours, l'accélération des procédures par des délais draconiens ainsi que l'introduction de procédures discriminatoires ont modifié la pratique des avocats. Ils ont été contraints d'introduire de nombreuses procédures juridictionnelles notamment pour contester, parfois victorieusement, la compatibilité de la loi avec le droit international.

A.1.3.3. La matière du droit des étrangers, plus spécialement en ce qu'elle a trait aux demandes d'asile, concerne des personnes particulièrement démunies, donc dépendantes de l'intervention de leur avocat. Les barreaux se sont organisés pour qu'un nombre suffisant d'avocats expérimentés puisse prendre en charge les intérêts des demandeurs d'asile à l'aéroport national, dans des conditions matérielles très difficiles et qui créent des risques de conflits avec l'administration. Le colloque entre l'avocat et son client est malaisé, tel qu'il doit s'exercer dans la zone de transit, l'administration ayant mis des entraves à l'entrée des avocats, ce qui a contraint le barreau à intervenir fréquemment pour soutenir ses membres empêchés d'exercer la mission que leur confie le Code judiciaire. Le renversement de la charge de la preuve, qui déplace la compétence administrative de statuer sur le fond de la demande, aggrave la situation du demandeur d'asile qui est très souvent un être angoissé, apeuré, ne sachant pas toujours s'exprimer et incapable de fournir les preuves qui lui sont demandées à la porte même de l'avion. Les « faux » réfugiés, souvent acheminés par des filières, sont au courant du langage qu'il faut utiliser pour avoir une chance d'être admis. Les « vrais » réfugiés, au contraire, ont un besoin irremplaçable de pouvoir entrer rapidement en contact avec un avocat. L'expérience du barreau sur le terrain confirme une volonté des autorités administratives, encouragée par les procédures nouvelles, d'éviter que les demandeurs d'asile reçoivent l'assistance d'un avocat dès les premières étapes de la procédure. L'Ordre national estime qu'en tant que défenseur naturel du justiciable et notamment en tant que premier juge du fondement d'une demande d'asile, par le contact direct qu'il a avec le demandeur, couvert par le secret professionnel, l'avocat est un rouage essentiel permettant l'exercice concret des droits de la défense. En conclusion, le barreau a intérêt à contester une disposition qui conduira ses membres à intervenir dans des conditions difficiles dans un nombre croissant de cas.

B.1.1. L'article 107^{ter} de la Constitution énonce : « ... La Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction ».

Aux termes de l'article 2, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les recours en annulation peuvent être introduits « par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ... ».

L'intérêt requis n'existe que dans le chef de ceux qui sont susceptibles d'être affectés directement et défavorablement dans leur situation par la norme attaquée.

B.1.2.1. L'Ordre national des avocats est formé de la réunion de tous les barreaux belges (art. 488 du Code judiciaire). Son Conseil général est seul compétent pour veiller à la sauvegarde de l'honneur, des droits et des intérêts professionnels des avocats (art. 493 C.J.) et pour assurer leur représentation dans leurs rapports avec les autorités publiques, nationales, supranationales ou étrangères (Rapport du commissaire royal à la réforme judiciaire, Ed. *Moniteur belge*, 1964, p. 194) Il accomplit tous actes judiciaires et extrajudiciaires au nom de l'Ordre (art. 503 C.J.).

B.1.2.2. Les dispositions attaquées ne règlent pas l'exercice de la profession d'avocat. Sans doute les procédures particulières qu'elles organisent sont-elles de nature à influencer la manière dont est exercée la défense des personnes qui y sont visées, mais c'est le propre de toute règle de procédure et de toute disposition relative à l'administration des preuves.

L'Ordre national des avocats, organisme soumis au principe de spécialité et dont les missions sont fixées par la loi, ne justifie donc pas de l'intérêt direct requis.

Le recours portant le n^o 377 est irrecevable.

B.1.3. Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels de ses membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.1.3.1. L'a.s.b.l. Amnesty International — Belgique francophone a pour objet, selon l'article 4 de ses statuts, « de promouvoir les libertés et les droits de l'homme tels qu'ils sont définis par l'organisation internationale Amnesty International et par la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Selon l'article 5 des mêmes statuts, elle agit notamment pour faire libérer et pour assister les personnes qui sont « emprisonnées, détenues, restreintes dans leur liberté, ou l'objet de toute autre contrainte physique, du fait de leurs convictions politiques ou religieuses, ou pour toute autre raison de conscience, ou encore à cause de leur origine ethnique, de leur couleur, de leur langue ou de leur sexe, à condition qu'elles n'aient pas usé de violence ou été les instigateurs d'actes de violence ».

B.1.3.2. Un tel objectif ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel des membres de l'association. Cet objet social est réellement poursuivi, ainsi qu'en attestent les rapports annuels de l'association internationale. Ces rapports établissent également que l'activité de l'association est durable, aussi bien dans le passé que dans le présent. Le statut des réfugiés politiques, la procédure selon laquelle sont examinées les demandes de reconnaissance et les mesures qui sont prises à l'égard des étrangers qui se déclarent réfugiés concernent directement l'objet social de l'association. Son conseil d'administration qui, selon l'article 21 des statuts, « a les pouvoirs les plus étendus pour l'administration et la gestion de l'association », a pris la décision, le 10 janvier 1992, d'introduire le présent recours.

Le recours portant le n^o 379 est recevable.

Pour les mêmes motifs, l'intervention de l'a.s.b.l. Amnesty International Vlaanderen est recevable.

B.1.4.1. L'a.s.b.l. Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, en abrégé MRAX, a pour objet, aux termes de l'article 2 de ses statuts, la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Elle « appelle à l'union et à l'action tous ceux qui entendent s'opposer aux discriminations, aux haines, aux préjugés fondés sur la race, la langue, l'origine ou la confession ou l'appartenance philosophique et faire triompher l'amitié et la paix entre les peuples, l'égalité et la fraternité entre les hommes. »

B.1.4.2. L'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts « de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité ». Elle « défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques » et qui ont été proclamés par plusieurs déclarations et conventions internationales ainsi que par la Constitution belge.

B.1.4.3. L'a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, en abrégé S.A.D., a notamment pour objet :

« 1^o de promouvoir et garantir les droits de la défense et à cette fin d'assurer aux avocats comme aux autres citoyens les libertés individuelles, politiques, économiques et sociales et l'intégrité physique;

2^o de promouvoir et garantir, pour les citoyens notamment les plus démunis ou victimes d'atteintes aux droits de l'homme, l'accès au meilleur droit et à une justice démocratique, moderne et humaine;

3^o d'agir pour le respect des droits essentiels et les libertés fondamentales, publiques et individuelles, notamment contre tout abus de la puissance publique et de tout pouvoir;

4^o de garantir l'indépendance des barreaux et de tous leurs membres à l'égard de tout pouvoir et notamment du pouvoir d'Etat; »

B.1.4.4. Chacune des trois associations poursuit un objectif qui ne se confond ni avec l'intérêt général ni avec l'intérêt individuel de ses membres. L'objet social des trois associations est réellement poursuivi, ainsi qu'en attestent les activités qu'elles exercent. Les dispositions qu'elles attaquent concernent les objectifs qu'elles se sont fixés. Leurs conseils d'administration, auxquels les statuts des trois associations attribuent le pouvoir d'agir en justice en leur nom, ont pris la décision d'introduire le présent recours, respectivement, le 10 octobre 1991, le 5 septembre 1991 et le 10 octobre 1991.

Le recours portant le n^o 381 est recevable.

Quant au fond

Quant à l'article 52, § 1^{er}, 7^o, inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 18 juillet 1991

A.2.1.1. L'a.s.b.l. Amnesty international — Belgique francophone prend un moyen unique de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que la loi attaquée introduit une distinction entre les candidats réfugiés selon qu'ils proviennent de pays « à risques » ou « sans risques ». Elle soutient que cette différenciation s'appuie sur un critère qui n'est pas pertinent en ce qu'elle ne permettra pas forcément d'atteindre l'objectif visé (première branche) et en ce qu'elle a des conséquences disproportionnées aux objectifs poursuivis par le législateur (seconde branche). Elle signale qu'un arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose que l'article 52, § 1^{er}, 7^o, entre en vigueur le jour de la parution de cet arrêté au *Moniteur belge*, soit le 5 décembre 1991, qu'il cesse d'être en vigueur le 31 décembre 1992 et que, jusqu'au 31 décembre 1991, il s'applique aux étrangers originaires du Ghana, de l'Inde, du Pakistan et de Pologne.

A.2.1.2. La requérante fait observer que la disposition attaquée, introduite à l'initiative du secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, a été critiquée par le ministre de la Justice qui estimait que la notion de « Safe countries » est « très contestable du point de vue juridique » et « quasiment inutilisable dans la pratique » (*Doc. parl.*, Sénat, session 1990-1991, n° 1076/2, p. 19). Elle rappelle que la modification a également fait l'objet de critiques très sévères de la part du Bâtonnier de l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles, lors d'une audition devant les membres de la Commission de la Justice du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, session 1990-1991, n° 1076/2, pp. 79-81). Elle cite l'avis négatif de la section de législation du Conseil d'Etat qui a estimé que la disposition entreprise viole le principe de non-discrimination inscrit à l'article 3 de la Convention de Genève en ce que cette disposition permet le refoulement, « uniquement parce qu'ils sont originaires d'un pays déterminé, des étrangers entrés illégalement sur le territoire du pays et se déclarant réfugiés » et en ce qu'elle exclut ces étrangers de la procédure normale (*Doc. parl.*, Chambre, session 1990-1991, n° 1647/2, pp. 3-4).

A.2.1.3. La requérante estime que le nombre important de décisions d'irrecevabilité provenant de ressortissants du même pays n'est pas un indicateur fiable du caractère « sûr » de ce pays, l'irrecevabilité d'une demande pouvant provenir de motifs divers, que la situation politique d'un pays peut être bouleversée d'une année à l'autre et que la distinction est en outre inutile, l'article 52, § 1er, 2°, de la loi permettant déjà de déclarer la demande irrecevable lorsqu'elle est manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile.

A.2.1.4. La requérante considère que la mesure est disproportionnée, les avantages que pourrait en retirer l'autorité nationale étant hors de proportion avec l'atteinte portée à cette valeur essentielle qu'est le respect de la vie humaine.

A.2.2. L'a.s.b.l. Amnesty International Vlaanderen, partie intervenante, souscrit au moyen unique invoqué par Amnesty International — Belgique francophone. Elle signale que l'arrêté royal du 25 novembre 1991 a cessé ses effets le 31 décembre 1991; que, à la date de rédaction de sa requête, aucun arrêté n'avait été pris en 1992 et qu'il semble que la disposition attaquée n'ait jamais été appliquée, ce qui démontrerait soit que le ministre de la Justice la juge lui-même entachée des vices dénoncés par le recours, soit qu'il a estimé inopportun d'en faire application, les demandes d'asile pouvant être déclarées irrecevables pour un autre motif, notamment en application de l'article 52, § 1er, 2°, précité.

A.2.3.1. Les requérantes dans l'affaire n° 381 estiment que, en instituant une nouvelle catégorie de demandeurs d'asile, le législateur a introduit une discrimination basée uniquement sur l'origine nationale du demandeur. La distinction ainsi créée ne serait pas fondée « sur le caractère plus ou moins démocratique ou respectueux des droits de l'homme du pays d'où provient le demandeur d'asile ».

A.2.3.2. Le premier critère de 5 p.c., soit l'importance de demandeurs d'asile ressortissants d'un même Etat, n'aurait rien à voir avec la situation du pays si ce n'est qu'*a priori* un tel pays devrait plutôt être considéré comme étant un pays « à problèmes ».

A.2.3.3. Le second critère de 5 p.c. paraît plus pertinent. Toutefois, la circonstance que seulement 1 ou 2 p.c. des demandes introduites par les ressortissants d'un même pays ont été accueillies n'empêche pas que les persécutions qu'ils ont subies sont réelles.

Par ailleurs, la majorité des décisions prises au cours de l'année civile précédente concernant non des demandes introduites au cours de cette année mais au cours des années antérieures, de telle sorte qu'elles ne fournissent aucune indication utile sur le danger actuel de persécution existant dans un pays.

Enfin, les statistiques concernant les décisions finales pourraient être influencées par une certaine politique du ministre de la Justice lui-même, puisque l'article 52 lui permet de rejeter une demande comme manifestement mal fondée même si un avis favorable a été donné par le Commissaire général.

Les parties requérantes invoquent également à l'appui de leur argumentation l'avis précité rendu par la section de législation du Conseil d'Etat le 26 juin 1991.

A.2.4.1. Le Conseil des ministres explique la mesure critiquée par l'augmentation des demandes d'asile, par la constatation qu'environ 15 p.c. d'entre elles seulement sont accueillies et par les inconvénients dus à la multiplication des demandes abusives : retard dans le traitement des dossiers, séjour prolongé des « faux » réfugiés et difficulté de les expulser ensuite, encombrement des structures d'accueil et coût de l'accueil. La solution retenue consiste en un renversement de la charge de la preuve qui permet d'accélérer le traitement des demandes. Les quatre pays visés dans l'arrêté royal du 25 novembre 1991 fournissaient 36 p.c. des demandes introduites en 1990 mais celles-ci n'obtenaient qu'un très faible pourcentage de décisions favorables. Les deux conditions chiffrées imposées par la loi permettent d'identifier les pays posant des problèmes et de distinguer si les difficultés existant dans le pays concerné sont réellement d'ordre politique.

A.2.4.2. Quant au bien fondé du recours, le Conseil des ministres souligne à titre principal que la mesure critiquée établit une distinction entre deux catégories d'étrangers. Elle ne peut donc méconnaître les articles 6 et 6bis de la Constitution qui, selon leur texte même, ne sont applicables qu'aux Belges. Si l'article 128 de la Constitution étend aux étrangers la protection accordée aux personnes et aux biens, c'est à la condition qu'ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et « sauf les exceptions établies par la loi ». La disposition attaquée s'applique à l'étranger qui « tente de pénétrer dans le royaume » ou « qui se déclare réfugié et demande, à la frontière, à être reconnu comme tel », c'est-à-dire à un étranger qui ne se trouve pas sur le territoire de la Belgique. D'autre part, la loi attaquée constitue une des « exceptions prévues par la loi », autorisées par l'article 128. Les articles 6 et 6bis ne peuvent donc s'appliquer en l'espèce.

A.2.4.3. Quant à l'article 3 de la Convention de Genève, il est invoqué à tort parce que, d'une part, il n'interdit les discriminations que dans l'application de la Convention et, d'autre part, la Cour d'arbitrage est sans compétence pour annuler une disposition législative pour violation directe des règles d'un traité international.

A.2.4.4. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée, qui consiste en un renversement de la charge de la preuve, obéit à un but légitime : réduire le nombre d'affaires à examiner dans l'intérêt des « vrais » candidats et dans celui de la société. Le critère mathématique de la « double barrière de 5 p.c. » est objectif et il est adéquat, les pays visés étant ceux d'où émanent un nombre élevé de demandes qui n'aboutissent qu'à de rares décisions favorables.

Par ailleurs, le critère des 5 p.c. n'est jamais qu'un indicateur et son application n'exclut pas un examen individuel des demandes. La disposition n'est pas inutile en ce qu'elle établit une présomption de fraude qui constitue une règle de preuve et non une règle de fond. Enfin la mesure n'est pas disproportionnée : la présomption peut être renversée, chaque demande fait l'objet d'un entretien individuel, un droit au réexamen est prévu et la disposition peut, ainsi que le prévoit la dernière phrase de l'article, être suspendue par le Roi, ce qu'il ferait si des troubles mettant en danger la vie et la liberté éclataient dans un des pays concernés.

A.2.5.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres signale qu'un arrêté royal est en préparation pour l'année 1991. Il ajoute que, de la circonstance qu'une disposition est restée inexécutée, il ne peut être déduit qu'elle serait inconstitutionnelle ou contraire aux traités internationaux directement applicables en Belgique, ni que le ministre de la Justice se serait rallié aux arguments de la requérante. Il produit une lettre du 3 juillet 1991 dans laquelle le délégué pour la Belgique, le Luxembourg et les Institutions européennes du Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés admet le bien-fondé de la disposition attaquée.

A.2.6.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante dans l'affaire n° 379 constate que les situations auxquelles s'applique la disposition attaquée se présentent dans la « zone d'accueil » de Zaventem, que les personnes visées se trouvent donc sur le territoire de la Belgique, aucune disposition légale ne permettant d'en exclure les aéroports où les agents de la force publique belge exercent d'ailleurs leurs fonctions. Quant au pouvoir de dérogation accordé par l'article 128 *in fine* de la Constitution, il ne vaut que pour les distinctions qui seraient opérées entre Belges et étrangers mais ne permet pas, selon la requérante, de faire des distinctions entre les étrangers eux-mêmes.

A.2.6.2. A supposer que le pouvoir de dérogation permette même une différenciation entre étrangers, la requérante soutient que celle-ci ne pourrait être discriminatoire, la portée de l'article 128 étant non d'autoriser toutes les discriminations mais de réserver au législateur — et non au pouvoir exécutif — la compétence d'établir des distinctions justifiées. Elle estime qu'une interprétation selon laquelle l'article 128 légitimerait par avance n'importe quelle discrimination procéderait d'une conception rétrograde, à contre-courant à la fois de l'évolution du constitutionnalisme moderne qui tend à confiner les pouvoirs du législateur dans de justes limites et de la protection internationale des droits de l'homme.

A.2.6.3. Par ailleurs, les articles 6 et 6bis de la Constitution doivent prendre en considération les engagements internationaux de la Belgique, plus particulièrement l'article 3 de la Convention de Genève et l'article 26 du Pacte O.N.U. sur les droits civils et politiques. Il s'agirait pour la Cour d'arbitrage, non de censurer la Constitution, ce qui n'est pas de sa compétence, mais de donner aux articles 128, 6 et 6bis une portée compatible avec ces dispositions de droit international.

A.2.6.4. Quant au fond du recours, la requérante signale qu'un arrêté royal du 7 mai 1992, publié au *Moniteur belge* du 20 mai 1992, a modifié celui du 25 novembre 1991. Désormais, et jusqu'au 31 décembre 1992, les pays visés sont le Ghana, l'Inde, le Nigeria, le Pakistan et la Roumanie. Elle rappelle les arguments développés dans sa requête, conteste que la présomption sur laquelle s'appuie la disposition entreprise soit pertinente et doute que le « vrai » candidat-réfugié soit à même de fournir à Zaventem la preuve de ce qu'il existe un risque sérieux pour sa vie ou sa liberté. Le pouvoir de suspension de la mesure accordé au Roi, laissé à la seule discrétion du gouvernement, ne peut être considéré comme un correctif efficace et on peut douter qu'il soit conforme à l'article 128 qui réserve à la loi le pouvoir de soumettre les étrangers à un sort spécifique.

A.2.7.1. Les requérantes dans l'affaire n° 381 font tout d'abord remarquer qu'en ce qu'ils garantissent certains droits aux seuls Belges, les articles 6 et 6bis de la Constitution sont contraires à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 26 du Pacte O.N.U. relatif aux droits civils et politiques.

Pour le surplus, les requérantes adoptent une position identique à celle exprimée par la partie requérante dans l'affaire n° 379 en ce qui concerne la portée des articles 6, 6bis et 128 de la Constitution, combinés avec l'article 3 de la Convention de Genève, et plus particulièrement en ce qui concerne la condition de présence sur le territoire belge et la faculté de dérogation donnée au législateur par l'article 128.

A.2.7.2. Quant au fond, les requérantes soutiennent que le coût de l'accueil ne peut justifier une atteinte aux principes de base de notre Constitution et des Conventions internationales auxquelles a souscrit la Belgique. Elles contestent que le problème des demandes abusives soit adéquatement résolu par la disposition attaquée. Comme les autres parties requérantes, elles contestent, en citant des exemples, la pertinence du double critère des 5 p.c. Elles soulignent que le caractère abusif d'une demande ne pourrait être déduit de la nationalité du demandeur que s'il provient d'un pays vraiment démocratique. Elles estiment que les pays inscrits dans les deux arrêtés royaux d'exécution faisaient déjà l'objet, depuis plusieurs années, d'un « a priori » défavorable, ce qui entraînait un pourcentage élevé d'irrecevabilités pour les demandes des ressortissants de ces pays, cette jurisprudence influençant les statistiques globales de reconnaissance.

Quant à l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 18 juillet 1991

A.3.1. Les requérantes font observer que la compétence reconnue au juge des référés par l'article 70bis a un double fondement : d'une part, elle offre à l'étranger dont la demande d'asile a été rejetée sans examen au fond la garantie d'une procédure impartiale, garantie indispensable lorsqu'est allégué un risque de persécution qui peut constituer un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'avis du Commissaire général constitue une décision administrative prise d'urgence par un fonctionnaire sans respecter les règles qui garantissent un procès équitable. D'autre part, rendu dans un bref délai, l'avis du Commissaire général est forcément une décision dont le risque d'erreur est élevé. Des garanties de procédure doivent permettre de remédier à cet inconvénient. L'article 70bis nouveau organise un recours judiciaire dans le seul cas où le Commissaire général s'est trompé en faveur du requérant, non s'il s'est trompé à son détriment. Un recours aurait dû être prévu dans les deux cas. Les conséquences pour la société du fait qu'un étranger qui se déclare réfugié ait accès à la procédure d'asile, bien que sa demande soit par exemple manifestement non fondée, sont dérisoires par rapport à celles que subit un réfugié qui fuit avec raison des persécutions.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres répond que, en ce qu'il concerne l'article 70bis, le recours est irrecevable pour deux raisons : d'une part, l'article 70bis, à le supposer discriminatoire, est une exception au principe d'égalité établie par la loi, conformément à l'article 128 de la Constitution; d'autre part, la partie requérante n'a pas d'intérêt actuel à en demander l'annulation en raison de l'instauration du référé administratif par la loi du 19 juillet 1991.

A.3.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres fait valoir que la distinction critiquée par les requérantes est objectivement justifiée : un recours en référé est possible en cas de désaccord entre le ministre de la Justice et le commissaire général; il n'est pas prévu en cas d'accord entre ces deux autorités. Dans ce dernier cas, le législateur a pu estimer qu'une troisième instance n'était pas nécessaire.

A.3.3. Les requérantes font observer que la loi du 19 juillet 1991 introduisant le référé administratif est postérieure à la loi attaquée du 18 juillet 1991 et qu'elle peut être changée à nouveau, de telle sorte qu'elle n'a pas d'incidence sur les critiques adressées à l'article 70bis.

Quant à l'article 74/5 de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 15 de la loi du 18 juillet 1991

A.4.1. Les requérantes estiment que, si l'article 74/5 fournit au maintien des demandeurs d'asile dans la « zone de transit » la base légale exigée par l'article 5, 1, f), de la Convention européenne des droits de l'homme, on peut toutefois s'interroger sur la nécessité d'une telle limitation à l'exercice d'un droit fondamental. Elles dénoncent la discrimination qui est faite au détriment des étrangers qui se déclarent réfugiés et qui pénètrent sur le territoire par la voie aérienne, par rapport à ceux qui pénètrent sur le territoire par d'autres voies. Elles contestent que des difficultés d'ordre purement pratique et même budgétaire puissent justifier une telle différence de traitement.

A.4.2.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours en reprenant les arguments qu'il déduit de l'article 128 de la Constitution. Il ajoute que la Cour n'est pas compétente pour annuler une norme législative pour violation directe des règles d'un traité international.

A.4.2.2. Quant au fond, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée ne précise pas qu'elle vise les seuls candidats-réfugiés arrivant par la voie aérienne : elle pourrait s'appliquer tout autant à ceux qui arrivent par la mer ou qui se présentent aux postes de frontière terrestres. Elle ne crée donc aucune discrimination. L'article 74/5 visait d'ailleurs à donner une base légale à une pratique existante, ce qui enlève tout fondement au moyen pris de la violation de l'article 5, 1, de la Convention européenne précitée.

A.4.2.3. Le Conseil des ministres ajoute que l'étranger qui se déclare réfugié et qui est placé dans un centre de transit est libre de quitter celui-ci pour retourner dans son pays d'origine et que, par ailleurs, il a intérêt à rester dans ce centre puisque, selon le cinquième paragraphe de l'article 74/5, il est autorisé à entrer dans le Royaume si, après deux mois, sa demande n'a pas été rejetée.

A.4.3. Les associations requérantes maintiennent que l'article 74/5 est discriminatoire. Elles soulignent que le Hoge Raad des Pays-Bas a considéré que le maintien dans un centre de transit constituait une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et que le Conseil constitutionnel français a estimé qu'en raison de l'effet conjugué du degré de contrainte qu'il revêt et de sa durée, il affecte la liberté individuelle de la personne qui en fait l'objet au sens de l'article 66 de la Constitution française. Elles ajoutent que la question n'est pas de savoir si la nouvelle disposition est conforme à l'article 5 précité mais si elle viole les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Quant à l'article 52, § 1er, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 18 juillet 1991

B.2.1. L'article 52, § 1er, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980, tel qu'il a été modifié par la loi attaquée du 18 juillet 1991, dispose comme suit :

« § 1er. Le ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande, à la frontière, à être reconnu comme tel, ne sera pas autorisé à entrer sur le territoire et qu'en conséquence il sera refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières :

(...)

7^o si l'étranger est originaire d'un pays d'où provenaient, au cours de l'année civile précédente, 5 p.c. au moins des demandeurs d'asile, et dans la mesure où il ressort du dernier rapport annuel du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides que moins de 5 p.c. des décisions finales qui ont été prises ont attribué le statut de réfugié aux demandeurs d'asile originaires dudit pays, et pour autant qu'il ne fournisse aucun élément indiquant un risque sérieux pour sa vie ou sa liberté, dans le sens de la Convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés. Après avis du Commissaire général, le Roi fixe, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, la date d'entrée en vigueur et la durée d'application de la présente disposition. Dans les mêmes conditions, le Roi peut, pour un délai qu'il fixe, suspendre la présente disposition, soit pour l'ensemble des pays dont sont originaires les demandeurs d'asile, soit pour un ou plusieurs pays. »

L'article 52, § 2, 2^o, dispose comme suit :

« § 2. Le ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui est entré dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande à être reconnu comme tel, ne sera pas admis à séjourner en cette qualité dans le Royaume :

(...)

2^o si l'étranger se trouve dans un des cas prévus au § 1er, 1^o à 5^o et 7^o; »

L'article 52, § 3, 2^o, dispose comme suit :

« § 3. Le ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui est entré régulièrement dans le Royaume, qui se déclare réfugié et demande à être reconnu comme tel, ne sera pas admis à séjourner en cette qualité dans le Royaume :

(...)

2^o si l'étranger se trouve dans un des cas prévus au § 1er, 1^o à 5^o et 7^o; »

L'article 52, § 4, 2^o, dispose comme suit :

« § 4. Le ministre de la Justice ou son délégué peut décider que l'étranger qui a été autorisé ou admis à séjourner plus de trois mois ou à s'établir dans le Royaume, qui se déclare réfugié et demande à être reconnu comme tel, ne sera pas admis à séjourner ou à s'établir en cette qualité dans le Royaume :

(...)

2^o si l'étranger se trouve dans un des cas prévus au § 1er, 1^o à 3^o et 7^o; »

Ces quatre dispositions introduisent, dans les quatre hypothèses qui y sont visées, un renversement de la charge de la preuve au détriment des étrangers qui se déclarent réfugiés originaires des pays désignés par le Roi en application des deux critères énoncés.

B.2.2. L'article 128 de la Constitution dispose comme suit :

« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »

Les étrangers peuvent donc invoquer les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 6 et 6bis de la Constitution à la double condition qu'ils se trouvent sur le territoire de la Belgique et qu'il n'y soit pas dérogé par la loi.

B.2.3. Il résulte de l'article 31 de la Convention internationale de Genève relative au statut des réfugiés, approuvée par la loi du 26 juin 1953, article qui a effet direct dans l'ordre juridique interne, que les étrangers qui demandent à être reconnus comme réfugiés doivent être considérés comme se trouvant en Belgique aussi longtemps qu'une décision définitive n'a pas été prise quant à la recevabilité de leur demande. Ils satisfont donc à la première condition posée par l'article 128.

B.2.4. Quant à la seconde condition, elle ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. L'article 128 de la Constitution prévoit en effet que la loi peut établir des exceptions à l'égalité de principe des Belges et des étrangers. Ce pouvoir d'établir des exceptions ne saurait conférer un fondement constitutionnel à la disposition entreprise, puisqu'une distinction y est faite non pas entre les Belges et les étrangers, mais bien entre les étrangers eux-mêmes.

B.2.5. Les parties requérantes peuvent donc invoquer les dispositions des articles 6 et 6bis de la Constitution en ce qui concerne les étrangers, visés à l'article 52 de la loi du 15 décembre 1980, qui se déclarent réfugiés.

B.2.6. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2.7. La disposition attaquée de l'article 52, § 1er, 7^o, maintient l'examen individuel de toute demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ainsi que la possibilité de recours, mais impose aux étrangers qui se déclarent réfugiés et qui entrent dans le champ d'application de cette disposition un renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne la procédure de recevabilité.

La distinction ainsi faite entre les étrangers qui sont originaires d'un pays d'où provenaient, au cours de l'année précédente, cinq pour cent au moins des demandeurs d'asile et pour lesquels moins de cinq pour cent des décisions ont abouti à une reconnaissance, d'une part, et les autres étrangers, d'autre part, a pour but « d'écarter

plus vite les demandes d'asile qui ne répondent d'aucune manière à la définition de la Convention de Genève et qui seront dès lors inévitablement rejetées. Ces mesures sont prises tant dans l'intérêt des demandeurs d'asile eux-mêmes que dans celui de la société belge. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n° 1076-2, p. 35 - Rapport fait au nom de la Commission de la Justice)

B.2.8. Cette distinction se fonde sur des constatations objectives. Elle est en rapport avec le but poursuivi. Elle est cependant hors de proportion avec celui-ci qui peut être atteint par l'application d'autres dispositions de la loi, notamment l'article 52, § 1er, 2°, qui vaut sans distinction aucune pour tous les étrangers se déclarant réfugiés.

Aux termes de cette disposition, est permis le refoulement ou le refus d'admission au séjour de l'étranger qui se déclare réfugié dont la demande est « manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile, en particulier parce qu'elle est frauduleuse ou parce qu'elle ne se rattache ni aux critères prévus par l'article 1er, A (2), de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève, le 28 juillet 1951, ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile ».

Parmi les motifs justifiant l'application de cette disposition, le ministre peut prendre en considération notamment la circonstance que de nombreuses demandes ont été introduites par les ressortissants d'un pays dont la situation politique ne justifiait pas qu'elles fussent accueillies. Mais, en ce qu'elles imposent un renversement de la charge de la preuve à une seule catégorie d'étrangers qui se déclarent réfugiés, les quatre dispositions attaquées vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

Il s'ensuit que ces dispositions établissent une distinction qui n'est pas compatible avec les articles 128, 6 et 6bis de la Constitution.

Quant à l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980, inséré par la loi du 14 juillet 1987 et modifié par la loi du 18 juillet 1991

B.3.1. Depuis sa modification par la loi attaquée du 18 juillet 1991, l'article 70bis est ainsi libellé :

« Lorsque la décision prise en application de l'article 63/3, § 3, deuxième alinéa, vise à reconduire l'étranger à la frontière du pays qu'il a fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée, l'étranger peut introduire, dans les deux jours ouvrables, un recours devant le président du tribunal de première instance, qui vérifie qu'il y a des indices sérieux qu'une telle menace existe. »

Par rapport au texte ancien, les mots « l'article 63/3, § 3, deuxième alinéa » remplacent les mots « l'article 52 ».

B.3.2. Dans sa version antérieure à la modification du 18 juillet 1991, l'article 52 prévoyait que le ministre de la Justice pouvait décider que l'étranger qui tente de pénétrer en Belgique sans les documents énumérés à l'article 2 et qui demande à être reconnu comme réfugié à la frontière serait refoulé dans six hypothèses. En application de l'article 70bis ancien, l'étranger pouvait donc introduire un recours devant le président du tribunal dans les six hypothèses prévues par l'article 52, lorsque la décision visait à le reconduire à la frontière du pays qu'il avait fui et où, selon sa déclaration, sa vie ou sa liberté serait menacée.

B.3.3. Dans leur version antérieure à la modification du 18 juillet 1991, les articles 63-2 à 63-5 organisaient également une demande urgente de réexamen de la décision de refus prise par le ministre en application de l'article 52. Ce recours n'était pas limité aux cas où l'étranger était refoulé vers le pays qu'il avait fui et où sa liberté ou sa vie étaient menacées. Ce réexamen prévoyait l'avis préalable du commissaire général.

B.3.4. L'article 63-4 précisait que la décision nouvelle serait notifiée à l'intéressé et que la notification mentionnerait la possibilité d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Ce texte avait été inséré par la loi du 14 juillet 1987, alors que le Conseil d'Etat ne disposait pas d'un pouvoir général de suspension des actes administratifs attaqués devant lui. Il n'avait un pouvoir de suspension qu'à l'égard des arrêtés de renvoi et d'expulsion, dans les conditions prévues à l'article 70 de la loi du 15 décembre 1980.

B.3.5. Par ailleurs, l'article 63 de la loi excluait toute action en référé sur la base de l'article 564 du Code judiciaire, à l'égard des décisions prises en application des articles 63-2, 63-3 et 63-5, alinéa 2, c'est-à-dire des décisions prises par le ministre de la Justice sur demande urgente de réexamen.

B.3.6. Il s'ensuivait que, à l'exception du recours offert par l'article 70bis dans l'hypothèse limitée qui y est décrite, les décisions prises par le ministre ou son délégué sur la base de l'article 52 et les décisions prises par le ministre après réexamen, sur la base des articles 63-2 à 63-5, échappaient à toute procédure de référé, qu'il soit judiciaire ou administratif.

B.3.7. Depuis la modification du 18 juillet 1991, le recours prévu à l'article 70bis nouveau contient deux innovations par rapport à l'article 70bis ancien : d'une part, le recours est possible non contre la décision rendue au premier degré par le ministre ou par son délégué mais uniquement contre celle qui est prise par le ministre sur réexamen; d'autre part, la décision susceptible de recours est uniquement celle qui est prise en application de l'article 63/3, § 3, deuxième alinéa, c'est-à-dire celle par laquelle, malgré un avis favorable du commissaire général ou d'un de ses adjoints, le ministre de la Justice décide, dans les cinq jours de la réception de cet avis, de « passer outre à cet avis et (de) prendre une décision nouvelle de refus d'entrée, de séjour ou d'établissement ». Ce recours est donc exclu lorsque le ministre confirme la décision de refus, sur avis défavorable du commissaire général ou d'un de ses adjoints (art. 63, § 2). Si, comme le demandent les parties requérantes, les mots « paragraphe 3, deuxième alinéa » étaient annulés, le recours de l'article 70bis serait possible dans les deux hypothèses visées à l'article 63-3, sans distinguer si le ministre a suivi l'avis défavorable du commissaire royal ou s'il a passé outre à son avis favorable.

B.3.8. Les requérantes reprochent à l'article 70bis d'établir une discrimination en ce qu'elle permet à certains étrangers d'exercer un recours juridictionnel contre une décision du ministre de la Justice tandis que d'autres étrangers se voient interdire tout recours devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

B.3.9. L'article 17 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il a été modifié par la loi du 19 juillet 1991, dispose que le Conseil d'Etat est seul compétent pour ordonner la suspension de l'exécution d'un acte susceptible d'être annulé par lui. Il prévoit une procédure d'extrême urgence. Il organise en toute hypothèse un débat contradictoire. Il permet d'imposer une astreinte à l'autorité concernée. L'article 18 donne également une compétence exclusive au Conseil d'Etat pour ordonner, au provisoire, « toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire, à l'exclusion des mesures ayant pour objet des droits civils ».

B.3.10. Aucune disposition n'exclut de ces compétences les décisions prises par le ministre de la Justice en application des articles 63-2 à 63-5 de la loi du 15 décembre 1980.

B.3.11. En raison des larges pouvoirs donnés au Conseil d'Etat, tant en ce qui concerne la suspension que pour ce qui est des mesures provisoires, et compte tenu de ce que la recevabilité des recours n'est pas limitée à l'hypothèse décrite à l'article 70bis — renvoi vers le pays d'origine et menace pour la vie ou la liberté de l'étranger —, les recours offerts par les articles 17 et 18 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ont un effet équivalent à celui qui est prévu par l'article 70bis de la loi du 15 décembre 1980. Dans l'état actuel de ces textes, tels qu'ils existaient lors de l'introduction du recours et tels qu'ils existent au jour du présent arrêt, la discrimination alléguée n'existe pas.

Il n'y a pas lieu d'anticiper sur une éventuelle modification de ces textes pour en apprécier la compatibilité avec les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Quant à l'article 74/5 inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 18 juillet 1991.

B.4.1. L'article 74/5 inséré dans la loi du 15 décembre 1980 par la loi du 18 juillet 1991 est ainsi libellé :

« § 1er. Peut être maintenu dans un lieu déterminé, situé aux frontières, en attendant l'autorisation d'entrer dans le Royaume ou son refoulement du territoire :

1° l'étranger qui, en application des dispositions de la présente loi, peut être refoulé par les autorités chargées du contrôle aux frontières;

2° l'étranger qui tente de pénétrer dans le Royaume sans satisfaire aux conditions fixées par l'article 2, qui se déclare réfugié et demande, à la frontière, à être reconnu comme tel.

§ 2. Le Roi peut déterminer d'autres lieux situés à l'intérieur du Royaume, qui sont assimilés au lieu visé au § 1er.

L'étranger maintenu dans un de ces autres lieux n'est pas considéré comme ayant été autorisé à entrer dans le Royaume.

§ 3. Les dispositions nécessaires peuvent être prises afin d'assurer que l'intéressé ne quitte pas, sans l'autorisation requise, le lieu où il est maintenu.

§ 4. Le Roi peut fixer le régime et les règles de fonctionnement applicables au lieu visé au § 1er.

§ 5. La durée du maintien dans un lieu déterminé situé aux frontières ne peut excéder deux mois. A l'expiration de ce délai, l'intéressé reçoit l'autorisation d'entrer dans le Royaume. »

B.4.2. La Cour est sans compétence pour vérifier si cette disposition est compatible avec l'article 5, 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui détermine les cas dans lesquels une détention est autorisée, et plus particulièrement avec le *littera f)* qui traite de la « détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire,... ». Elle peut uniquement vérifier si l'article 74/5 crée une discrimination injustifiée entre étrangers qui se déclarent réfugiés.

Il est vrai qu'il n'est pas prévu que cette disposition puisse s'appliquer à ceux qui ont déjà pénétré à l'intérieur du pays et qui y font leur déclaration auprès d'une des autorités visées à l'article 50 de la loi.

Entre les deux catégories d'étrangers qui se déclarent réfugiés, il existe cependant une différence objective : les uns tentent d'être admis dans le pays, les autres y sont déjà en fait. Il n'est pas déraisonnable de considérer que, si une mesure de maintien dans un lieu déterminé peut éventuellement être prise à l'égard de ceux qui n'ont pas encore été admis dans le pays, une telle mesure restrictive de liberté serait excessive à l'égard de ceux qui se trouvent déjà en fait à l'intérieur du pays, où, en vertu de l'article 50 de la loi, ils disposent d'un délai de huit jours pour faire leur déclaration.

L'article 74/5 ne viole donc pas les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Par ces motifs,

La Cour

déclare irrecevable le recours portant le n° 377;

annule, dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 18 juillet 1991 :

- à l'article 52, § 1er : le 7°;

- à l'article 52, § 2, 2° : les mots « et 7° »;

- à l'article 52, § 3, 2° : les mots « et 7° »;

- à l'article 52, § 4, 2° : les mots « et 7° »;

rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 4 mars 1993.

Le greffier,

H. Van der Zwalmen.

Le président,

D. André

ARBITRAGEHOF

N. 93 — 694

[C — 21091]

Arrest nr. 20/93 van 4 maart 1993

Rolnummers 377 — 379 — 381

In zake : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991, ingesteld door de Belgische Nationale Orde van Advocaten en de verenigingen zonder winstoogmerk « Amnesty International — Belgique francophone », « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », « Ligue des droits de l'homme » en « Syndicat des avocats pour la démocratie ».

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters D. André en F. Debaedts, en de rechters L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, P. Martens en Y. de Wasseige, bijgestaan door de griffier H. Van der Zwalmen, onder voorzitterschap van voorzitter D. André,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de vorderingen*

A. Bij een verzoekschrift van 24 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 27 januari 1992, vordert de Belgische Nationale Orde van Advocaten, vertegenwoordigd door haar Algemene Raad, ten verzoeken van de deken, waarvan de zetel gevestigd is op het Justiepaleis, Poelaertplein, te 1000 Brussel, voorheen, en thans Guiden Vlieslaan 65, te 1060 Brussel, de vernietiging van

— artikel 52, § 1, 7°, — alsmede van artikel 52, § 2, 2°, § 3, 2°, en § 4, 2°, in zoverre zij op de voormelde bepaling betrekking hebben — van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vervangen bij de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

— de woorden « paragraaf 3, tweede lid » vervat in artikel 70bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gewijzigd bij artikel 14 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

— artikel 15 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, dat in die wet titel III ter invoegt dat artikel 74/5 bevat.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 377 van de rol van het Hof.

B. Bij een verzoekschrift van 27 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op dezelfde dag ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 28 januari 1992, vordert de vereniging zonder winstoogmerk « Amnesty International — Belgique francophone » (afgekort « A.I.B.F. »), vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, waarvan de zetel gevestigd is te 1060 Brussel, Berckmansstraat 9, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. E. Gillet en Mr. M. Verdussen, advocaten, Defrélaan 19, te 1180 Brussel, de vernietiging van artikel 52, § 1, 7^o, — alsmede van artikel 52, § 2, 2^o, § 3, 2^o, en § 4, 2^o, in zoverre zij op de voormelde bepaling betrekking hebben — van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, vervangen bij de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Bij hetzelfde verzoekschrift werd de schorsing gevorderd van de voormelde bepalingen. Die vordering is verworpen bij het arrest nr. 19/92 van 12 maart 1992.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 379 van de rol van het Hof.

C. Bij een verzoekschrift van 23 januari 1992, bij het Hof ingediend bij op 27 januari 1992 ter post aangetekende brief en op de griffie ontvangen op 29 januari 1992, vorderen

— de vereniging zonder winstoogmerk « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », waarvan de zetel gevestigd is te 1210 Brussel, Poststraat 37;

— de vereniging zonder winstoogmerk « Ligue des Droits de l'homme », waarvan de zetel gevestigd is te 1000 Brussel, Antoine Dansaertstraat 70;

— de vereniging zonder winstoogmerk « Syndicat des avocats pour la démocratie », waarvan de zetel gevestigd is te 1030 Brussel, Koninklijke Sinte-Mariastraat 84, de vernietiging van

— artikel 3 van de wet van 18 juli 1991 tot invoeging van artikel 52.7 in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

— artikel 14 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;

— artikel 15 van de wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Die zaak is ingeschreven onder het nr. 381 van de rol van het Hof.

II. De rechtspleging

In de zaak ingeschreven onder het nr. 377 van de rol

Bij beschikking van 27 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 20 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 21 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 25 februari 1992 bekendgemaakt.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memorie ingediend bij op 6 april 1992 ter post aangetekende brief.

Een afschrift van die memorie is overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brief, die op 23 april 1992 aan de geadresseerde ter hand is gesteld.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 22 mei 1992 ter post aangetekende brief.

In de zaak ingeschreven onder het nr. 379 van de rol

Bij beschikking van 28 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 5 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 6 en 7 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 7 februari 1992 bekendgemaakt.

De vereniging zonder winstoogmerk Amnesty International Vlaan deren, vertegenwoordigd door haar raad van bestuur, waarvan de zetel gevestigd is te 2060 Antwerpen, Kerkstraat 156, woonplaats kiezende op het kantoor van Mr. L. Denys, advocaat, Paleizenstraat 154, te 1210 Brussel, heeft een memorie van tussenkomst ingediend bij op 3 maart 1992 ter post aangetekende brief.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memorie ingediend bij op 20 maart 1992 ter post aangetekende brief.

Afschriften van die memories zijn overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brieven, die op 23 en 24 april 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De Ministerraad en de verzoekende partij hebben elk een memorie van antwoord ingediend bij respectievelijk op 14 mei 1992 en op 22 mei 1992 ter post aangetekende brieven.

In de zaak ingeschreven onder het nr. 381 van de rol

Bij beschikking van 29 januari 1992 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen conform de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er ten deze geen reden was tot toepassing van de artikelen 71 en volgende van de voormelde bijzondere wet.

Van het beroep is kennis gegeven conform artikel 76 van de voormelde wet bij op 17 februari 1992 ter post aangetekende brieven, die op 18 februari 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Het bij artikel 74 van de voormelde wet voorgeschreven bericht is in het *Belgisch Staatsblad* van 22 februari 1992 bekendgemaakt.

De Ministerraad, vertegenwoordigd door de Eerste Minister, wiens kabinet gevestigd is te 1000 Brussel, Wetstraat 16, heeft een memorie ingediend bij op 3 april 1992 ter post aangetekende brief.

Een afschrift van die memorie is overgezonden conform artikel 89 van de organieke wet bij op 22 april 1992 ter post aangetekende brieven, die op 23 en 27 april 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 21 mei 1992 ter post aangetekende brief.

In de zaken 377, 379 en 381

Het Hof in voltallige vergadering heeft de zaken samengevoegd bij beschikking van 27 mei 1992.

Conform artikel 100 van de organieke bijzondere wet op het Hof worden samengevoegde zaken door de eerst aangezochte zetel onderzocht en zijn de verslaggevers diegenen die, conform artikel 68, voor de eerste zaak die bij het Hof aanhangig is gemaakt, zijn aangewezen.

Bij beschikking van 18 juni 1992 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 24 januari 1993.

Bij beschikking van 25 november 1992 is rechter Y. de Wasseige aangewezen om de zetel aan te vullen ter vervanging van rechter D. André, die op dat ogenblik waarnemend voorzitter was.

Rechter F. Debaedts is waarnemend voorzitter ter vervanging van voorzitter J. Delva, die verhinderd is.

Bij beschikking van 25 november 1992 heeft het Hof beslist dat de zaak in gereedheid is en heeft het de dag van de terechtzitting bepaald op 22 december 1992.

Van die beschikking is aan de partijen kennis gegeven, die, evenals hun advocaten, van de datum van de terechtzitting op de hoogte zijn gebracht bij op 25 november 1992 ter post aangetekende brieven, die op 26, 27 en 30 november 1992 aan de geadresseerden ter hand zijn gesteld.

Op de terechtzitting van 25 november 1992

- zijn verschenen :

Mr. G. Beauthier en Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Nationale Orde van Advocaten;

Mr. E. Gillet en Mr. M. Verdussen, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. « Amnesty International — Belgique francophone »;

Mr. V. Melis *loco* Mr. L. Walleyn, en Mr. E. Gillet, advocaten bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », de v.z.w. « Ligue des droits de l'homme » en de v.z.w. « Syndicat des avocats pour la démocratie »;

Mr. D. Lagasse, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

Mr. L. Denys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de v.z.w. Amnesty International Vlaanderen;

- hebben de rechters P. Martens en L.P. Suetens verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten Beauthier, Verdussen, Gillet, Denys en Lagasse gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. Onderwerp van de aangevochten bepalingen

Artikel 52, § 1, van de wet van 15 december 1980 machtigt de Minister van Justitie of diens gemachtigde sommige vreemdelingen die zich vluchteling verklaren niet toe te staan het grondgebied binnen te komen in diverse gevallen. Aan de categorieën waarin de wet van 18 december 1980 reeds voorzag, heeft de wet van 18 juli 1991 een nieuwe categorie van vreemdelingen toegevoegd : artikel 52, § 1, 7^o, beoogt degene die afkomstig is uit een land waaruit, in het voorgaande jaar, ten minste 5 % van de asielzoekers afkomstig was en voor zover minder dan 5 % gunstige beslissingen omtrent hen zijn genomen, tenzij hij elementen aanbrengt dat er ernstige aanwijzingen bestaan van gevaar voor zijn leven of vrijheid.

Artikel 70 *bis* staat de vreemdeling toe binnen twee werkdagen beroep in te stellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg tegen een beslissing, genomen op dringend verzoek tot heronderzoek met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, die tot doel heeft de vreemdeling terug te leiden naar de grens van het land waaruit hij is gevlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid gevaar loopt. In geval van vernietiging van de woorden « paragraaf 3, tweede lid », zou de werkingssfeer van artikel 70 *bis* worden uitgebreid tot andere gevallen waarin artikel 63/3 voorziet.

Ten slotte omvat titel III *ter*, in de wet van 15 december 1980 ingevoegd bij de wet van 18 juli 1991, artikel 74/5 betreffende de voorwaarden waarop een asielzoeker in een welbepaalde plaats mag worden vastgehouden.

IV. In rechte

Ten aanzien van het belang

A.1.1.1. Volgens de Nationale Orde van Advocaten, verzoekster in de zaak nr. 377, is de uitoefening van het beroep aanmerkelijk geraakt door een « wetgevende koersafwijking » die, ten aanzien van de asielzoekers, de rechterlijke voorzieningen op onredelijke wijze heeft doen toenemen, cruciale problemen in verband met de eerbiediging van de rechten van de verdediging heeft doen rijzen en discriminaties ten aanzien van de asielzoekers in het leven heeft geroepen. De bestreden bepalingen, die de vroegere situatie verergeren, verantwoorden de tussenkomst van de Nationale Orde om de gemeenschappelijke beroepsbelangen van de advocaten van België veilig te stellen.

A.1.1.2. De v.z.w. « Amnesty International — Belgique francophone », verzoekster in de zaak nr. 379, herinnert aan de bepalingen van haar statuten en die van de internationale organisatie waarmee zij in een federatie is verenigd. Uitgaande van de rechtspraak van het Hof laat zij gelden dat haar maatschappelijk doel verschillend is van het algemeen belang, dat het werkelijk wordt nagestreefd en dat zij blijk geeft van een duurzame activiteit.

A.1.1.3. De v.z.w. Amnesty International Vlaanderen steunt op haar statutair doel om haar tussenkomst te verantwoorden.

A.1.1.4. De drie verzoekende verenigingen in de zaak nr. 381 geven in hun verzoekschrift geen verduidelijking wat hun hoedanigheid en hun belang om in rechte te treden betreft.

A.1.2.1. De Ministerraad stelt dat het enkele feit dat de advocaten in de uitoefening van hun beroep ertoe kunnen worden gebracht een wet te betwisten, hun Nationale Orde geen rechtstreeks en voldoende belang geeft om in eigen naam in rechte te treden en de vernietiging te vorderen van dergelijke wet. De bestreden wet doet geenszins afbreuk aan de uitoefening zelf van het beroep van advocaat, de inzonderheid beoogde bepalingen zijn

daar vreemd aan en de Nationale Orde erkent zelf dat de discriminatie die bij artikel 70bis in het leven zou worden geroepen, wat haar gevolgen betreft, teniet wordt gedaan door de wet van 19 juli 1991, die het administratief kort geding bij de Raad van State heeft ingevoerd.

A.1.2.2. De hoedanigheid en het belang om in rechte te treden van « Amnesty International — Belgique francophone » alsmede van de drie verzoekende verenigingen in de zaak nr. 381 worden niet betwist.

A.1.3.1. In haar memorie herinnert de Nationale Orde van Advocaten aan de ontwikkeling die het advocatenberoep heeft doorgemaakt en aan de erkenning van haar opdracht van algemeen belang. De Orde beklemtoont dat de belangstelling van de balie voor de betwiste wetgeving zich heeft geuit in tal van demarches van de Nationale Orde en de Franse en Nederlandse Orde van de balie van Brussel bij de Minister van Justitie en de Dienst voor Vreemdelingen, alsmede in persconferenties en verklaringen voor de wetgevende kamers.

A.1.3.2. De geleidelijke opheffing van de hogere beroepen, de versnelling van de procedures door drastische termijnen alsmede de invoering van discriminerende procedures hebben de praktijk van de advocaten gewijzigd. Zij zijn gedwongen tal van rechterlijke procedures in te leiden onder meer om, soms met succes, de verenigbaarheid van de wet met het internationale recht te betwisten.

A.1.3.3. Het vreemdelingenrecht, meer bepaald in zoverre het betrekking heeft op de asielaanvragen, betreft bijzonder behoeftige personen, die dus afhangen van het optreden van hun advocaat. De balies hebben zich zo georganiseerd dat een voldoende aantal ervaren advocaten de belangen van de asielzoekers op de nationale luchthaven voor hun rekening kunnen nemen, in zeer moeilijke materiële omstandigheden die risico's doen ontstaan van conflicten met de overheid. De samenspraak tussen advocaat en cliënt, zoals ze moet plaatsvinden in de transitzone, is moeilijk aangezien de overheid de toegang van de advocaten heeft belemmerd, wat de balie ertoe heeft genoodzaakt frequent tussen te komen om haar leden te steunen die belet worden de opdracht uit te oefenen waarmede zij door het Gerechtelijk Wetboek worden belast. De omkering van de bewijslast, die de administratieve bevoegdheid om over de aanvraag ten gronde te beschikken verplaatst, verergert de situatie van de asielzoeker, die veelal een angstig en verschrikt iemand is die zich niet altijd wordt gevraagd. De « onechte » machte is de bewijzen te leveren die hem bij het uitstappen uit het vliegtuig worden gevraagd. De « echte » vluchtelingen, vaak via georganiseerde netwerken hierheen gebracht, zijn bekend met de taal die moet worden gebruikt om kans te maken te worden toegelaten. De « echte » vluchtelingen, daarentegen, hebben een onvervangbare behoefte snel in contact te kunnen treden met een advocaat. De ervaring van de balie op het terrein bevestigt dat het de wens is van de administratieve overheden, aangemoedigd door de nieuwe procedures, te voorkomen dat de asielzoekers reeds bij de eerste stappen van de procedure de bijstand van een advocaat ontvangen. De Nationale Orde oordeelt dat de advocaat, als natuurlijke verdediger van de justitiabele en met name als eerste rechter van de gegrondheid van een asielaanvraag, door het rechtstreekse contact dat hij met de asielzoeker heeft, gedekt door het beroepsgeheim, een essentieel onderdeel is dat de concrete uitoefening van de rechten van de verdediging mogelijk maakt. Tenslotte heeft de balie er belang bij een bepaling te betwisten die haar leden ertoe zal brengen in moeilijke omstandigheden op te treden in een toenemend aantal gevallen.

B.1.1. Artikel 107ter van de Grondwet bepaalt : « ... De zaak kan bij het Hof aanhangig worden gemaakt door iedere bij wet aangewezen overheid, door ieder die doet blijken van een belang, of prejudicieel, door ieder rechtscollege ».

Naar luid van artikel 2, 2^o, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 kunnen de beroepen tot vernietiging worden ingesteld « door iedere natuurlijke of rechtspersoon die doet blijken van een belang ... ».

Het vereiste belang is slechts aanwezig bij diegenen die door de bestreden norm in hun situatie rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt.

B.1.2.1. Alle Belgische balies vormen samen de Nationale Orde van Advocaten (artikel 488 van het Gerechtelijk Wetboek). De Algemene Raad alleen is bevoegd om voor de eer, de rechten en de beroepsbelangen van de advocaten te waken (artikel 493 G.W.) en hen te vertegenwoordigen in hun betrekkingen met de nationale, supranationale of buitenlandse overheden (Verslag van de koninklijk commissaris voor de gerechtshervorming. Uitg. *Belgisch Staatsblad*, 1964, p. 194). Hij verricht alle gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen in naam van de Orde (artikel 503 G.W.).

B.1.2.2. De bestreden bepalingen regelen niet de uitoefening van het beroep van advocaat. Wel zijn de specifieke procedures die zij instellen van die aard dat zij een invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop de verdediging van de erin beoogde personen wordt gevoerd, maar dat is eigen aan elke procedurereguleer en elke bepaling betreffende de bewijsvoering.

De Nationale Orde van Advocaten, instelling die onderworpen is aan het specialiteitsbeginsel en waarvan de opdrachten bij de wet zijn vastgesteld, laat dan ook niet blijken van het vereiste directe belang.

Het beroep met nr. 377 is niet ontvankelijk.

B.1.3. Indien een vereniging zonder winstoogmerk, die zich op een collectief belang beroept, toegang wenst tot het Hof, is vereist dat het maatschappelijk doel van de vereniging van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang; dat het collectief belang niet tot de individuele belangen van haar leden is beperkt; dat het maatschappelijk doel door de bestreden norm kan worden geraakt; dat dit maatschappelijk doel werkelijk wordt nastreefd, wat moet blijken uit de concrete activiteiten van de vereniging; dat de vereniging blijf geeft van een duurzame activiteit, zowel in het verleden als in het heden.

B.1.3.1. De v.z.w. « Amnesty International — Belgique francophone » heeft, volgens artikel 4 van haar statuten, tot doel « het bevorderen van de vrijheden en de rechten van de mens zoals die zijn omschreven door de internationale organisatie Amnesty International en door de Universele Verklaring van de rechten van de mens ». Volgens artikel 5 van dezelfde statuten ijvert ze met name voor de bevrijding en bijstand van de personen die zijn « gevangen gezet, gedetineerd, in hun vrijheid beperkt, of onderworpen aan enige andere lichamelijke dwang, wegens hun politieke of religieuze overtuiging, of om enige andere geloofsredenen, of verder wegens hun etnische afkomst, kleur, taal of geslacht, op voorwaarde dat zij geen geweld hebben gebruikt of tot geweld daden hebben aangezet ».

B.1.3.2. Een dergelijke doelstelling valt niet samen met het algemeen belang noch met het individuele belang van de leden van de vereniging. Dat maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de jaarverslagen van de internationale vereniging. Uit die verslagen blijkt eveneens dat de activiteit van de vereniging duurzaam is, zowel in het verleden als in het heden. Het statuut van de politieke vluchtelingen, de procedure volgens welke de aanvragen om erkenning worden onderzocht en de maatregelen die worden genomen ten aanzien van de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren betreffen rechtstreeks het maatschappelijk doel van de vereniging. Haar raad van bestuur, die, volgens artikel 21 van de statuten, « de meest uitgebreide bevoegdheden heeft voor het bestuur en het beheer van de vereniging », heeft op 10 januari 1992 de beslissing genomen het huidige beroep in te stellen.

Het beroep met nr. 379 is ontvankelijk.

Om dezelfde redenen is de tussenkomst van de v.z.w. Amnesty International Vlaanderen ontvankelijk

B.1.4.1. De v.z.w. « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », afgekort « MRAX », heeft volgens artikel 2 van haar statuten tot doel de strijd tegen racisme, antisemitisme en xenofobie. Zij « roept tot eensgezindheid en actie op, al diegenen die zich willen verzetten tegen discriminatie, haat, vooroordelen op basis van ras, taal, afkomst of filosofische gezindheid, en die de vriendschap en vrede onder de volkeren, de gelijkheid en broederlijkheid onder de mensen willen laten zegevieren ».

B.1.4.2. De v.z.w. « Ligue des droits de l'homme » heeft, volgens artikel 3 van haar statuten, tot doel « het bestrijden van onrecht en elke willekeurige inbreuk op de rechten van een individu of een gemeenschap ». Zij « verdedigt de principes van gelijkheid, vrijheid en humanisme waarop democratische maatschappijen zijn gegrondvest » en die door verscheidene verklaringen en internationale verdragen alsmede door de Belgische Grondwet zijn afgekondigd.

B.1.4.3. De v.z.w. « Syndicat des avocats pour la démocratie », afgekort « S.A.D. », heeft met name tot doel :
 « 1° de rechten van de verdediging te bevorderen en te waarborgen en daartoe zowel de advocaten als de andere burgers individuele, politieke, economische en sociale vrijheden en fysieke integriteit te verzekeren;
 2° voor met name de meest noodlijdende burgers of slachtoffers van inbreuken op de mensenrechten de toegang tot het beste recht en een democratische, moderne en menselijke justitie te bevorderen en te waarborgen;
 3° te ijveren voor de naleving van de openbare en individuele grondrechten en fundamentele vrijheden, met name tegen elk misbruik van de overheid en van elk gezag;
 4° de onafhankelijkheid van de balies en al de leden ervan te waarborgen ten aanzien van elk gezag en met name van het staatsgezag; »

B.1.4.4. De drie verenigingen streven een doelstelling na die niet met het algemeen belang noch met het individuele belang van hun leden samenvalt; hun maatschappelijk doel wordt werkelijk nagestreefd, zoals blijkt uit de activiteiten die zij uitoefenen. De bepalingen die zij bestrijden betreffen de doelstellingen die zij nastreven. Hun raden van bestuur, waaraan de statuten van de drie verenigingen de bevoegdheid verlenen in hun naam in rechte op te treden, hebben de beslissing het huidige beroep in te stellen, respectievelijk genomen op 10 oktober 1991, 5 september 1991 en 10 oktober 1991.

Het beroep met nr. 381 is ontvankelijk.

Ten gronde

Ten aanzien van artikel 52, § 1, 7°, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991

A.2.1.1. De v.z.w. « Amnesty International — Belgique francophone » voert als enig middel de schending aan van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet doordat de bestreden wet een onderscheid tussen de kandidaatvluchtelingen invoert naargelang zij uit « risicolanden » of « risicoloze landen » afkomstig zijn. De v.z.w. stelt dat dat onderscheid op een criterium steunt dat niet pertinent is omdat het het bereiken van het beoogde doel niet mogelijk maakt (eerste onderdeel) en omdat het gevolgen heeft die onevenredig zijn ten opzichte van de door de wetgever nagestreefde doelstellingen (tweede onderdeel). De v.z.w. wijst erop dat een koninklijk besluit van 25 november 1991 bepaalt dat artikel 52, § 1, 7°, in werking treedt op de dag van het verschijnen van dat besluit in het *Belgisch Staatsblad*, namelijk op 5 december 1991, dat het ophoudt te gelden op 31 december 1992 en dat het, tot 31 december 1991, toepasselijk is op de vreemdelingen afkomstig uit Ghana, India, Pakistan en Polen.

A.2.1.2. De verzoekster doet opmerken dat de bestreden bepaling, ingevoerd op initiatief van de Staatssecretaris voor Sociale Emancipatie, gekritiseerd is door de Minister van Justitie, die oordeelde dat het begrip « Safe countries » « zeer betwistbaar (is) op juridisch vlak en bovendien is het in de praktijk vrijwel onbruikbaar » (*Gedr. St., Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, p. 19*). Verzoekster herinnert eraan dat de wijziging op zeer ernstige kritiek is gestuit vanwege de stafhouder van de Franse Orde van Advocaten van de balie van Brussel tijdens een hoorzitting voor de leden van de Commissie voor Justitie van de Senaat (*Gedr. St., Senaat, zitting 1990-1991, nr. 1076/2, pp. 79-81*). Verzoekster citeert het negatieve advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, die oordeelde dat de bestreden bepaling het principe van niet-discriminatie schendt, ingeschreven in artikel 3 van het Verdrag van Genève, omdat die bepaling de mogelijkheid verleent « vreemdelingen die op illegale wijze het land zijn binnengekomen en zich voor vluchteling uitgeven terug te drijven, enkel en alleen omdat zij uit een bepaald land afkomstig zijn » en omdat zij die vreemdelingen van de normale procedure uitsluit (*Gedr. St., Kamer, zitting 1990-1991, nr. 1647/2, pp. 3-4*).

A.2.1.3. De verzoekster oordeelt dat het grote aantal beslissingen van niet-ontvankelijkheid ten aanzien van onderdanen van hetzelfde land geen betrouwbare indicator is voor de « veiligheid » van dat land, aangezien de niet-ontvankelijkheid van een aanvraag op diverse redenen kan steunen, de politieke situatie van een land na een jaar ingrijpend kan zijn veranderd en het onderscheid bovendien nutteloos is daar artikel 52, § 1, 2°, van de wet reeds de mogelijkheid biedt de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren wanneer zij kennelijk op aan asiel vreemde motieven is gebaseerd.

A.2.1.4. De verzoekster oordeelt dat de maatregel onevenredig is aangezien de voordelen die de nationale overheid eruit zou kunnen halen, niet in verhouding staan tot de inbreuk die wordt gemaakt op die essentiële waarde die de eerbiediging van het menselijk leven is.

A.2.2. De v.z.w. Amnesty International Vlaanderen, tussenkomen partij, onderschrijft het enige middel dat door « Amnesty International — Belgique francophone » wordt aangevoerd. De v.z.w. wijst erop dat het koninklijk besluit van 25 november 1991 buiten werking is getreden op 31 december 1991, dat, op het tijdstip van de redactie van haar verzoekschrift, in 1992 geen besluit was genomen en dat het ernaar uitziet dat de bestreden bepaling nooit is toegepast, wat zou aantonen hetzij dat de Minister van Justitie zelf ze door de bij het beroep bestreden gebreken aangetast acht, hetzij dat hij het niet opportuun heeft geacht ze toe te passen, aangezien de asielaanvragen niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard om een andere reden, onder meer met toepassing van artikel 52, § 1, 2°, voormeld.

A.2.3.1. De verzoeksters in de zaak nr. 381 oordelen dat de wetgever, door een nieuwe categorie van asielzoekers in te stellen, een discriminatie heeft ingevoerd die uitsluitend gebaseerd is op de nationale herkomst van de asielzoeker. Het aldus in het leven geroepen onderscheid zou niet gebaseerd zijn « op het min of meer democratisch zijn van, of nageleefd worden van de mensenrechten in het land waaruit de asielzoeker afkomstig is ».

A.2.3.2. Het eerste criterium van 5 %, dat staat voor het aantal asielaanvragers die uit eenzelfde staat afkomstig zijn, zou niets te maken hebben met de situatie van het land tenzij dat een dergelijk land *a priori* veeleer als een land « met problemen » zou moeten worden beschouwd.

A.2.3.3. Het tweede criterium van 5 % lijkt meer pertinent. Toch neemt de omstandigheid dat slechts 1 of 2 % van de door de onderdanen van eenzelfde land ingediende aanvragen zijn ingewilligd niet weg dat de vervolgingen die zij hebben ondergaan reëel zijn.

Voorts betreft de meerderheid van de beslissingen genomen in de loop van het voorgaande kalenderjaar niet aanvragen die tijdens dat jaar zijn ingediend maar in de loop van vroegere jaren, zodat zij geen nuttige aanwijzing verschaffen over het actuele gevaar voor vervolging dat in een land bestaat.

Tenslotte zouden de statistieken die betrekking hebben op de eindbeslissingen beïnvloed kunnen worden door een bepaald beleid van de Minister van Justitie zelf, vermits artikel 52 hem toestaat een aanvraag als kennelijk ongegrond te verwerpen, zelfs indien de Commissaris-generaal een gunstig advies heeft gegeven.

De verzoekende partijen beroepen zich ter ondersteuning van hun argumentatie eveneens op het voormelde advies dat op 26 juni 1991 door de afdeling wetgeving van de Raad van State is gegeven.

A.2.4.1. De Ministerraad acht de bestreden maatregel gewettigd door de toewijding van de asielaanvragen, de vaststelling dat slechts ongeveer 15 % ervan wordt ingewilligd en de nadelen die te wijten zijn aan de vermeerdering van ongerechtvaardigde aanvragen; achterstand bij de behandeling van de dossiers, verlengd verblijf van de « onechte » vluchtelingen en moeilijkheid om ze vervolgens uit te wijzen, overbelasting van de opvangvoorzieningen en kostprijs van de opvang. De in aanmerking genomen oplossing bestaat in een omkering van de bewijslast waardoor de behandeling van de aanvragen kan worden versneld. De vier in het koninklijk besluit van 25 november 1991 beoogde landen leverden 36 % van de in 1990 ingediende aanvragen, die echter tot slechts een zeer gering percentage gunstige beslissingen leidden. Door de twee bij de wet opgelegde cijferwaarden kunnen de landen worden vastgesteld die problemen opleveren en kan worden nagegaan of de in het betrokken land bestaande moeilijkheden werkelijk van politieke aard zijn.

A.2.4.2. Ten aanzien van de gegrondheid van het beroep beklemtoont de Ministerraad in hoofdzaak dat de bestreden maatregel een onderscheid in het leven roept tussen twee categorieën van vreemdelingen. Zij kan dus de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet niet schenden die, volgens hun tekst zelf, slechts op de Belgen toepasselijk zijn. Artikel 128 van de Grondwet breidt de aan de personen en goederen verleende bescherming tot de vreemdelingen uit op voorwaarde dat zij zich op het grondgebied van België bevinden en « behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen ». De bestreden bepaling is toepasselijk op de vreemdeling « die het Rijk probeert binnen te komen » of « die zich vluchteling verklaart en die aan de grens vraagt om als dusdanig erkend te worden », met andere woorden een vreemdeling die zich niet op het grondgebied van België bevindt. Anderzijds vormt de bestreden wet een van de « bij de wet gestelde uitzonderingen », toegestaan door artikel 128. De artikelen 6 en 6bis kunnen dus ten deze geen toepassing vinden.

A.2.4.3. Artikel 3 van het Verdrag van Genève wordt ten onrechte aangevoerd omdat het, enerzijds, discriminaties slechts verbiedt bij de toepassing van het Verdrag en, anderzijds, het Arbitragehof onbevoegd is om een wettelijke bepaling te vernietigen wegens rechtstreekse schending van de regels van een internationaal verdrag.

A.2.4.4. Subsidiar laat de Ministerraad gelden dat de bestreden bepaling, die in een omkering van de bewijslast bestaat, aan een wettig doel voldoet: het aantal te onderzoeken zaken verminderen in het belang van de « echte » kandidaten en van de maatschappij. Het mathematische criterium van de « dubbele barrière van 5 % » is objectief en adequaat aangezien de beoogde landen die zijn waaruit een hoog aantal aanvragen afkomstig is, welke slechts zelden in gunstige beslissingen uitmonden.

Voorts is het criterium van 5 % niet meer dan een indicator en de toepassing ervan sluit geen individueel onderzoek van de aanvragen uit. De bepaling is niet overbodig in zoverre zij een vermoeden van bedrog instelt, een bewijsregel en geen materiële regel. Ten slotte is de maatregel niet onevenredig: het vermoeden kan worden weerlegd, met betrekking tot elke aanvraag wordt een individueel onderhoud gevoerd, er is in een recht op heronderzoek voorzien en de bepaling kan, zoals de laatste zin van het artikel bepaalt, door de Koning worden opgeschort, wat Hij zou doen indien in een van de betrokken landen onrusten zouden uitbreken die leven en vrijheid in gevaar zouden brengen.

A.2.5.1. In zijn memorie van antwoord wijst de Ministerraad erop dat een koninklijk besluit voor het jaar 1991 in voorbereiding is. De Ministerraad voegt daaraan toe dat, uit de omstandigheid dat een bepaling onuitgevoerd is gebleven, niet kan worden afgeleid dat zij ongrondwettig is of in strijd met de in België rechtstreeks toepasselijke internationale verdragen, noch dat de Minister van Justitie de argumenten van de verzoekster zou onderschrijven. De Ministerraad legt een brief over van 3 juli 1991 waarin de afgevaardigde voor België, Luxemburg en de Europese instellingen van het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen de gegrondheid van de bestreden bepaling erkent.

A.2.6.1. In haar memorie van antwoord stelt de verzoekende partij in de zaak nr. 379 vast dat de situaties waarop de bestreden bepaling toepasselijk is zich voordoen in de « opvangzone » in Zaventem, dat de beoogde personen zich dus op het Belgische grondgebied bevinden, aangezien geen wettelijke bepaling toestaat de luchthavens daarvan uit te sluiten, waar de agenten van het Belgisch openbaar gezag trouwens hun ambt uitoefenen. De afwijkingsbevoegdheid verleend bij artikel 128 *in fine* van de Grondwet geldt slechts voor verschillen in behandeling die zouden worden gemaakt tussen Belgen en vreemdelingen, maar staat niet toe, aldus de verzoekster, een onderscheid te maken tussen de vreemdelingen zelf.

A.2.6.2. Gesteld dat de afwijkingsbevoegdheid zelfs een differentiatie tussen vreemdelingen toestaat, dan zou die, volgens de verzoekster, niet discriminerend mogen zijn, aangezien de draagwijdte van artikel 128 er niet in bestaat alle discriminaties toe te staan, maar aan de wetgever — en niet aan de uitvoerende macht — de bevoegdheid voor te behouden verantwoordde verschillen in het leven te roepen. De verzoekster oordeelt dat een interpretatie volgens welke artikel 128 bij voorbaat om het even welke discriminatie zou wettigen, zou steunen op een reactionaire opvatting, die haaks staat op de ontwikkeling van het moderne constitutionnalisme, dat ernaar streeft de bevoegdheden van de wetgever binnen juiste grenzen te houden, alsmede op de internationale bescherming van de mensenrechten.

A.2.6.3. Voorts moeten de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet de internationale verplichtingen van België in overweging nemen, inzonderheid artikel 3 van het Verdrag van Genève en artikel 26 van het U.N.O.-Verdrag over de burgerlijke en politieke rechten. Het zou voor het Arbitragehof erom gaan, niet de Grondwet te censureren, wat niet tot zijn bevoegdheid zou behoren, maar de artikelen 128, 6 en 6bis een draagwijdte te geven die verenigbaar is met de bepalingen van het internationale recht.

A.2.6.4. Wat de grond van het beroep betreft wijst de verzoekster erop dat een koninklijk besluit van 7 mei 1992, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 20 mei 1992, het besluit van 25 november 1991 heeft gewijzigd. Voortaan, en tot 31 december 1992, zijn de beoogde landen Ghana, India, Nigeria, Pakistan en Roemenië. Verzoekster herinnert aan de in haar verzoekschrift ontwikkelde argumenten, betwist dat het vermoeden waarop de bestreden bepaling steunt pertinent is, en betwijfelt dat de « echte » kandidaat-vluchtelingen in staat zijn in Zaventem het bewijs te leveren dat hun leven of vrijheid ernstig wordt bedreigd. De aan de Koning verleende bevoegdheid tot opschorting van de maatregel, die enkel bij de regering ligt, kan niet worden beschouwd als een efficiënt correctief, en het kan worden betwijfeld dat zij conform is met artikel 128, dat de bevoegdheid om de vreemdelingen aan een specifieke behandeling te onderwerpen aan de wet voorbehoudt.

A.2.7.1. De verzoeksters in de zaak nr. 381 merken eerst op dat de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet, in zoverre zij bepaalde rechten alleen ten aanzien van de Belgen waarborgen, in strijd zijn met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 26 van het U.N.O.-Verdrag betreffende de burgerlijke en politieke rechten.

Voor het overige nemen de verzoeksters een identiek standpunt in als de verzoekende partij in de zaak nr. 379 wat de draagwijdte betreft van de artikelen 6, 6bis en 128 van de Grondwet gecombineerd met artikel 3 van het Verdrag van Genève, en meer bepaald wat de voorwaarde betreft van aanwezigheid op het Belgische grondgebied en de mogelijkheid tot afwijking die bij artikel 128 aan de wetgever is gegeven.

A.2.7.2. Ten gronde stellen de verzoeksters dat de kosten voor opvang geen inbreuk op de basisprincipes van onze Grondwet en de internationale verdragen die België heeft onderschreven, kan rechtvaardigen. Zij betwisten dat het probleem van de ongerechtvaardigde aanvragen door de bestreden bepaling adequaat wordt opgelost. Net zoals de andere verzoekende partijen betwisten zij aan de hand van voorbeelden de pertinentie van het « dubbele 5 %-criterium ». Zij beklemtonen dat het ongerechtvaardigde karakter van een aanvraag uit de nationaliteit van de verzoeker slechts kan worden afgeleid indien hij uit een echt democratisch land afkomstig is. Zij oordelen dat ten aanzien van de in de twee koninklijke uitvoeringsbesluiten ingeschreven landen al jarenlang een ongunstig vooroordeel bestond, wat een hoog percentage niet-ontvankelijkverklaringen teweegbracht voor de aanvragen van de onderdanen van die landen, welke rechtspraak de totaalstatistieken inzake erkenning beïnvloedt.

Ten aanzien van artikel 70bis van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

A.3.1. De verzoeksters doen opmerken dat de bij artikel 70bis aan de rechter in kort geding verleende bevoegdheid een dubbele grondslag heeft : enerzijds biedt zij de vreemdeling wiens verzoek om asiel verworpen werd zonder onderzoek ten gronde, de waarborg van een onpartijdige procedure, die een onontbeerlijke waarborg is wanneer wordt aangevoerd dat er een risico van vervolging is dat een onmenselijke of vernederende behandeling kan zijn in de zin van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het advies van de Commissaris-generaal vormt een administratieve beslissing die bij urgentie door een ambtenaar is genomen zonder de regels in acht te nemen die een billijk proces waarborgen. Anderzijds is het advies van de Commissaris-generaal, vermits het is uitgebracht binnen een korte termijn, noodzakelijkerwijze een beslissing met een verhoogde kans op een vergissing. Procedurewaarborgen moeten het mogelijk maken dat nadeel te verhelpen. Het nieuwe artikel 70bis organiseert een gerechtelijk beroep slechts in het geval dat de Commissaris-generaal zich in het voordeel van de verzoeker heeft vergist, niet indien hij zich in diens nadeel heeft vergist. In de twee gevallen had in een beroep moeten worden voorzien. De gevolgen voor de samenleving die voortvloeien uit het feit dat een vreemdeling die zich vluchteling verklaart tot de asielprocedure toegang heeft, hoewel zijn verzoek bijvoorbeeld kennelijk ongegrond is, zijn te verwaarlozen in vergelijking met die welke een vluchteling ondergaat die met recht vervolgingen ontvlucht.

A.3.2.1. De Ministerraad antwoordt dat, in zoverre het artikel 70bis betreft, het beroep niet-ontvankelijk is om twee redenen : enerzijds is artikel 70bis, gesteld dat het discriminerend is, een uitzondering op het gelijkheidsbeginsel ingesteld bij de wet, conform artikel 128 van de Grondwet; anderzijds heeft de verzoekende partij geen actueel belang de vernietiging ervan te vorderen als gevolg van de invoering van het administratief kort geding bij de wet van 19 juli 1991.

A.3.2.2. Ten gronde laat de Ministerraad gelden dat het door de verzoeksters bestreden onderscheid objectief verantwoord is : een beroep in kort geding is mogelijk bij gebrek aan overeenstemming tussen de Minister van Justitie en de Commissaris-generaal; er is niet in voorzien in geval van overeenstemming tussen die twee overheden. In dat laatste geval kon de wetgever oordelen dat een derde instantie niet noodzakelijk was.

A.3.3. De verzoeksters doen opmerken dat de wet van 19 juli 1991 houdende invoering van het administratief kort geding dateert van na de bestreden wet van 18 juli 1991 en opnieuw kan worden veranderd, zodat zij geen weerslag heeft op de kritiek die tegen artikel 70bis is gericht.

Ten aanzien van artikel 74/5 van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 15 van de wet van 18 juli 1991

A.4.1. De verzoeksters oordelen dat artikel 74/5 weliswaar aan de vasthouding van de asielzoekers in de « transitzone » de wettelijke basis verschaft vereist bij artikel 5, 1, *f*), van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, maar men toch vragen kan stellen bij de noodzaak van een dergelijke beperking van de uitoefening van een fundamenteel recht. Zij klagen de discriminatie aan die gemaakt wordt ten koste van de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die met het luchtverkeer op het grondgebied aankomen, ten opzichte van diegenen die langs andere wegen op het grondgebied komen. Zij betwisten dat moeilijkheden van louter praktische en zelfs budgettaire aard een dergelijk verschil in behandeling kunnen rechtvaardigen.

A.4.2.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van het beroep en herhaalt de argumenten die hij afleidt uit artikel 128 van de Grondwet. Hij voegt eraan toe dat het Hof niet bevoegd is om een wettelijke norm te vernietigen wegens rechtstreekse schending van de regels van een internationaal verdrag.

A.4.2.2. Ten gronde laat de Ministerraad gelden dat de bestreden bepaling niet preciseerd dat zij slechts de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die met het luchtverkeer aankomen zou beogen : zij zou evenzeer toepasselijk kunnen zijn op diegenen die over zee aankomen of die zich aan de grensposten te land aanmelden. Zij roept dus geen discriminatie in het leven. Artikel 74/5 beoogde trouwens een wettelijke basis te verlenen aan een bestaande praktijk, wat elke grondslag ontnemt aan het middel in verband met de schending van artikel 5, 1, van het voormelde Europees Verdrag.

A.4.2.3. De Ministerraad voegt eraan toe dat het de vreemdeling die zich vluchteling verklaart en die in een transitcentrum is ondergebracht vrij staat dat te verlaten om naar zijn land van herkomst terug te keren en dat hij er bovendien belang bij heeft in dat centrum te blijven omdat hij, volgens de vijfde paragraaf van artikel 74/5, gemachtigd is het Koninkrijk binnen te komen indien zijn aanvraag na twee maanden niet is verworpen.

A.4.3. De verzoekende verenigingen houden staande dat artikel 74/5 discriminerend is. Zij beklemtonen dat de Hoge Raad van Nederland overwogen heeft dat de vasthouding in een transitzone een vrijheidsberoving oplevert in de zin van artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en dat de Franse « Conseil constitutionnel » oordeelde dat zij wegens het samengevoegde gevolg van de graad van dwang die zij heeft en de duur ervan de individuele vrijheid raakt van de persoon die eraan onderworpen is in de zin van artikel 66 van de Franse Grondwet. Zij voegen eraan toe dat de vraag niet is of de nieuwe bepaling in overeenstemming is met voormeld artikel 5 maar of zij de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet schendt.

Ten aanzien van artikel 52, § 2, 7^o, van de wet van 15 december 1980 ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

B.2.1. Artikel 52, § 1, 7^o, van de wet van 15 december 1980, zoals gewijzigd bij de bestreden wet van 18 juli 1991 bepaalt :

« § 1. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die het Rijk probeert binnen te komen zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, die zich vluchteling verklaart en die aan de grens vraagt om als dusdanig erkend te worden, de toegang tot 's lands grondgebied wordt geweigerd en dat die vreemdeling dientengevolge door de met de grenscontrole belaste overheden zal worden teruggedreven :

(...)

7^o wanneer de vreemdeling afkomstig is uit een land waarvan, in het voorafgaand kalenderjaar, minstens 5 pct. van de asielzoekers afkomstig is en voor zover uit het laatste jaarverslag van de Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen blijkt dat minder dan 5 pct. van de genomen eindbeslissingen hebben geleid tot de toekenning van het statuut van vluchteling aan asielzoekers afkomstig uit bedoeld land, en voor zover hij geen elementen aanbrengt dat er ernstige aanwijzingen bestaan van gevaar voor zijn leven of vrijheid, in de zin van het Internationaal Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen. De Koning bepaalt, na advies

van de Commissaris-generaal, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de datum van inwerkingtreding en de toepassingsduur van deze bepaling. De Koning kan, onder dezelfde voorwaarden, voor de door Hem bepaalde termijn deze bepaling opschorten, hetzij voor het geheel van de landen waaruit asielzoekers afkomstig zijn, hetzij voor één of meer landen.»

Artikel 52, § 2, 2^o, bepaalt :

« § 2. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die het Rijk binnengekomen is zonder te voldoen aan de in artikel 2 gestelde voorwaarden, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden, niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven :

(...)

2^o wanneer de vreemdeling zich bevindt in een van de gevallen bedoeld in § 1, 1^o tot 5^o en 7^o ; »

Artikel 52, § 3, 2^o, bepaalt :

« § 3. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die regelmatig het Rijk binnengekomen is, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden; niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven :

(...)

2^o wanneer de vreemdeling zich bevindt in een van de gevallen bedoeld in § 1, 1^o tot 5^o en 7^o ; »

Artikel 52, § 4, 2^o, bepaalt :

« § 4. De Minister van Justitie of diens gemachtigde kan beslissen dat de vreemdeling die gemachtigd of toegelaten is langer dan drie maanden in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen, die zich vluchteling verklaart en vraagt als dusdanig erkend te worden, niet toegelaten zal worden in die hoedanigheid in het Rijk te verblijven of er zich te vestigen :

(...)

2^o wanneer de vreemdeling zich bevindt in één van de gevallen bedoeld in § 1, 1^o tot 3^o en 7^o ; »

Die vier bepalingen voeren, in de vier gevallen die erin worden beoogd, een omkering van de bewijslast in ten laste van de kandidaat-vluchtelingen die afkomstig zijn uit de door de Koning met toepassing van de twee vastgestelde criteria aangeduide landen.

B.2.2. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt :

« Iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt, geniet de bescherming verleend aan personen en aan goederen, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. »

Vreemdelingen kunnen zich dus op de bij de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet vastgestelde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie beroepen op de dubbele voorwaarde dat zij zich op Belgisch grondgebied bevinden en dat er niet bij wet van wordt afgeweken.

B.2.3. Krachtens artikel 31 van het Internationaal Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd bij de wet van 28 juni 1953, welk artikel directe gevolgen heeft in de interne rechtsorde, moeten vreemdelingen die vragen als vluchteling te worden erkend, geacht worden zich in België te bevinden zo lang als over de ontvankelijkheid van hun aanvraag geen definitieve beslissing is genomen. Zij voldoen dus aan de eerste bij artikel 128 gestelde voorwaarde.

B.2.4. De tweede voorwaarde is ten deze niet van toepassing. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt immers dat de wet uitzonderingen op de principiële gelijkheid van Belgen en vreemdelingen vermag vast te stellen. Die bevoegdheid tot het vaststellen van uitzonderingen kan evenwel geen grondwettelijke grondslag verlenen aan de bestreden bepaling, vermits daarbij een onderscheid wordt gemaakt niet tussen Belgen en vreemdelingen, maar tussen vreemdelingen onderling.

B.2.5. De verzoekende partijen kunnen derhalve de bepalingen van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet aanvoeren met betrekking tot de in artikel 52 van de wet van 15 december 1980 bedoelde vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

B.2.6. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen zou worden ingesteld, voor zover voor het criterium van onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld met inachtneming van het doel en de gevolgen van de bestreden maatregel alsmede van de aard van de in het geding zijnde beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

B.2.7. De bestreden bepaling van artikel 52, § 1, 7^o, behoudt het individuele onderzoek van elke aanvraag tot erkenning als vluchteling, alsmede de mogelijkheid van beroep, maar legt aan de vreemdelingen die zich vluchteling verklaren en die onder de toepassing van die bepaling vallen, de omkering van de bewijslast in de ontvankelijkheidsprocedure op.

Het aldus gemaakte onderscheid tussen vreemdelingen die afkomstig zijn uit een land waaruit tijdens het voorbije jaar ten minste vijf procent van de asielaanvragers afkomstig was en met betrekking tot wie minder dan vijf procent van de beslissingen aanleiding heeft gegeven tot erkenning, enerzijds, en andere vreemdelingen, anderzijds, heeft tot doel sneller « deze asielzoekers te weren die op geen enkele wijze beantwoorden aan de definitie van het Verdrag van Genève en bijgevolg onvermijdelijk geweigerd zullen worden. Dit is zowel in hun eigen belang en dat van de echte vluchtelingen als in het belang van de Belgische samenleving. » (*Gedr. St. Senaat, 1990-1991, nr. 1076-2, p. 35 — Verslag namens de Commissie van Justitie*)

B.2.8. Dat onderscheid steunt op objectieve vaststellingen. Het houdt verband met het nagestreefde doel. Toch is het niet evenredig met dat doel, dat kan worden bereikt door de toepassing van andere bepalingen van de wet, met name artikel 52, § 1, 2^o, dat zonder onderscheid geldt voor alle vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

Naar luid van die bepaling kan de vreemdeling die zich vluchteling verklaart en wiens aanvraag « klaarblijkelijk steunt op motieven die totaal vreemd zijn aan het asiel, inzonderheid omdat ze bedrieglijk is, of omdat ze geen verband houdt met de criteria bepaald bij artikel 1, A (2), van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, noch met andere criteria die de toekenning van asiel wettigen », teruggedreven of de toelating tot het verblijf geweigerd worden.

Onder de redenen die de toepassing van die bepaling rechtvaardigen kan de Minister met name de omstandigheid in overweging nemen dat tal van aanvragen door de onderdanen van een land zijn ingediend waarvan de politieke situatie niet verantwoordde dat zij werden ingewilligd. Maar in zoverre de vier bestreden bepalingen één enkele categorie van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren een omkering van de bewijslast opleggen, reiken zij verder dan wat noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.

Daaruit volgt dat die bepalingen een onderscheid in het leven roepen dat niet verenigbaar is met de artikelen 128, 6 en 6bis van de Grondwet.

Ten aanzien van artikel 70bis van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987 en gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991

B.3.1. Sinds de wijziging ervan bij de bestreden wet van 18 juli 1991 luidt artikel 70bis :

« Wanneer de met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, genomen beslissing tot doel heeft de vreemdeling terug te leiden naar de grens van het land waaruit hij gevlucht is en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid gevaar loopt, kan de vreemdeling binnen twee werkdagen beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, die nagaat of er ernstige aanwijzingen zijn dat een dergelijke bedreiging bestaat. »

Ten opzichte van de vroegere tekst vervangen de woorden « artikel 63/3, § 3, tweede lid » de woorden « artikel 52 ».

B.3.2. In de versie van vóór de wijziging van 18 juli 1991 bepaalde artikel 52 dat de Minister van Justitie kon beslissen dat de vreemdeling die zonder de in artikel 2 opgesomde documenten België tracht binnen te komen en die een erkenning als vluchteling vraagt bij de grens, in zes gevallen zou worden teruggedreven. Met toepassing van het vroegere artikel 70bis kon de vreemdeling dus beroep instellen bij de voorzitter van de rechtbank in de zes gevallen waarin artikel 52 voorzag, wanneer de beslissing ertoe strekte hem terug te voeren naar de grens van het land dat hij was ontvlucht en waar, volgens zijn verklaring, zijn leven of zijn vrijheid werd bedreigd.

B.3.3. In de versie van vóór de wijziging van 18 juli 1991 organiseerden de artikelen 63-2 tot 63-5 eveneens een dringend verzoek tot heronderzoek van de beslissing tot weigering genomen door de Minister met toepassing van artikel 52. Dat beroep was niet beperkt tot de gevallen waarin de vreemdeling werd teruggedreven naar het land dat hij was ontvlucht en waar zijn vrijheid of zijn leven werd bedreigd. Dat heronderzoek voorzag in het vóórstaande advies van de Commissaris-generaal.

B.3.4. Artikel 63-4 preciseerde dat aan de betrokkene kennis zou worden gegeven van de nieuwe beslissing en dat de kennisgeving de mogelijkheid zou vermelden van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State. Die tekst was ingevoegd bij de wet van 14 juli 1987, terwijl de Raad van State niet beschikte over een algemene bevoegdheid tot schorsing van de bestuurshandelingen die bij de Raad werden bestreden. De Raad van State had slechts een bevoegdheid tot schorsing ten aanzien van de verwijzings- en uitdrijvingsbesluiten, op de voorwaarden waarin artikel 70 van de wet van 15 december 1980 voorzag.

B.3.5. Voorts sloot artikel 63 elke vordering in kort geding uit op basis van artikel 584 van het Gerechtelijk Wetboek ten aanzien van de beslissingen genomen met toepassing van de artikelen 63-2, 63-3 en 63-5, tweede lid, met andere woorden beslissingen genomen door de Minister van Justitie op dringend verzoek tot heronderzoek.

B.3.6. Daaruit volgde dat, met uitzondering van de beroepsmogelijkheid geboden bij artikel 70bis in het beperkte geval dat erin wordt beschreven, de door de Minister of zijn gemachtigde op basis van artikel 52 genomen beslissingen en de door de Minister na heronderzoek genomen beslissingen, op basis van de artikelen 63-2 tot 63-5, niet voor enige procedure in kort geding, gerechtelijke of administratieve, in aanmerking kwamen.

B.3.7. Sinds de wijziging van 18 juli 1991 bevat het beroep waarin het nieuwe artikel 70bis voorziet twee vernieuwingen ten opzichte van het vroegere artikel 70bis: enerzijds is beroep mogelijk, niet tegen de in eerste instantie door de Minister of zijn gemachtigde genomen beslissing, maar uitsluitend tegen die welke door de Minister op heronderzoek wordt genomen; anderzijds is de beslissing die vatbaar is voor beroep uitsluitend die welke wordt genomen met toepassing van artikel 63/3, § 3, tweede lid, dat wil zeggen die waarbij, ondanks een gunstig advies van de Commissaris-generaal of van een van zijn adjuncten, de Minister van Justitie beslist, binnen vijf dagen na de ontvangst van dat advies, « aan dit advies voorbij te gaan en een nieuwe beslissing tot weigering van de toegang tot het grondgebied, het verblijf of de vestiging te nemen ». Dat beroep is dus uitgesloten wanneer de Minister de beslissing tot weigering bevestigt, op ongunstig advies van de Commissaris-generaal of één van zijn adjuncten (artikel 63, § 2). Indien, zoals de verzoekende partij vordert, de woorden « paragraaf 3, tweede lid » zouden worden vernietigd, zou het beroep van artikel 70bis mogelijk zijn in de twee gevallen beoogd in artikel 63-3, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt of de Minister het ongunstige advies van de koninklijk commissaris heeft gevolgd of diens gunstig advies naast zich neer heeft gelegd.

B.3.8. De verzoekende partijen verwijten artikel 70bis een discriminatie in het leven te roepen in zoverre het sommige vreemdelingen toestaat een rechterlijk beroep uit te oefenen tegen een beslissing van de Minister van Justitie terwijl andere vreemdelingen elk beroep op een gerecht van de rechterlijke orde wordt ontzegd.

B.3.9. Artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 19 juli 1991, bepaalt dat alleen de Raad van State bevoegd is om de schorsing te gelasten van de uitvoering van een door hem vernietigbare handeling. Het voorziet in een procedure in geval van uiterst dringende noodzakelijkheid. Het organiseert in elk geval een debat op tegenspraak. Het staat toe een dwangsom op te leggen aan de betrokken overheid. Artikel 18 geeft eveneens een exclusieve bevoegdheid aan de Raad van State om, bij voorraad, « alle nodige maatregelen (te) bevelen om de belangen van de partijen of van de personen die belang hebben bij de oplossing van de zaak veilig te stellen, met uitzondering van de maatregelen die betrekking hebben op de burgerlijke rechten ».

B.3.10. Geen bepaling sluit van die bevoegdheden de beslissingen uit die door de Minister van Justitie worden genomen met toepassing van de artikelen 63-2 tot 63-5 van de wet van 15 december 1980.

B.3.11. Wegens de ruime bevoegdheden die aan de Raad van State zijn gegeven, zowel wat de schorsing als wat de voorlopige maatregelen betreft, en rekening houdend met het feit dat de ontvankelijkheid van de beroepen niet beperkt is tot het geval beschreven in artikel 70bis — terugzending naar het land van herkomst en bedreiging van het leven of de vrijheid van de vreemdeling —, hebben de beroepsmogelijkheden die de artikelen 17 en 18 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bieden een gevolg dat equivalent is aan dat waarin bij artikel 70bis van de wet van 15 december 1980 wordt voorzien. In de huidige stand van de teksten zoals zij bestonden bij de instelling van het beroep en zoals zij bestaan op de dag van de uitspraak van dit arrest, bestaat de aangevoerde discriminatie niet.

Er is geen reden om vooruit te lopen op een eventuele wijziging van die teksten om er de verenigbaarheid met de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet van te beoordelen.

Ten aanzien van artikel 74/5, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991

B.4.1. Artikel 74/5, ingevoegd in de wet van 15 december 1980 bij de wet van 18 juli 1991, luidt:

« § 1. In een welbepaalde plaats, gesitueerd in het grensgebied, mag worden vastgehouden, in afwachting van de machtiging om in het Rijk toegelaten te worden of van zijn terugdrijving van het grondgebied :

1° de vreemdeling die, met toepassing van de bepalingen van deze wet, door de met grenscontrole belaste overheden kan worden teruggedreven;

2° de vreemdeling die tracht het Rijk binnen te komen zonder aan de voorwaarden, gesteld door artikel 2, te voldoen, die zich vluchteling verklaart en aan de grens vraagt als dusdanig erkend te worden.

§ 2. De Koning kan in het Rijk andere plaatsen aanduiden, die gelijkgesteld worden met de plaatsen zoals bedoeld in het eerste lid.

De vreemdeling die in een van deze andere plaatsen wordt vastgehouden, wordt niet beschouwd als zijnde gemachtigd om het Rijk binnen te komen.

§ 3. De nodige maatregelen kunnen worden genomen opdat betrokkene de plaats waar hij wordt vastgehouden, niet zonder de vereiste toestemming verlaat.

§ 4. De Koning kan het regime en de werkingsmaatregelen bepalen toepasbaar op de plaats bepaald in § 1.

§ 5. Het vasthouden in een welbepaalde aan de grens gelegen plaats mag ten hoogste twee maanden duren. Na het verstrijken van deze termijn krijgt de betrokkene toestemming het Rijk binnen te komen. »

B 4.2. Het Hof is niet bevoegd om na te gaan of die bepaling verenigbaar is met artikel 5, 1^o, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat de gevallen bepaalt waarin een gevangenhouding wordt toegestaan, en inzonderheid met *littera f*), dat handelt over de « rechtmatige arrestatie of gevangenhouding van personen teneinde hen te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, ... ». Het Hof kan slechts nagaan of artikel 74/5 een onverantwoorde discriminatie in het leven roept ten aanzien van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren.

Weliswaar is er niet in voorzien dat die bepaling toepasselijk kan zijn op diegenen die reeds het land binnen zijn gekomen en die er hun verklaring afleggen bij een van de in artikel 50 van de wet bedoelde autoriteiten.

Tussen die twee categorieën van vreemdelingen die zich vluchteling verklaren bestaat evenwel een objectief verschil : de ene groep poogt tot het land te worden toegelaten, de andere is er in feite reeds. Het is niet onredelijk te oordelen dat, zo een maatregel van vasthouding in een welbepaalde plaats in voorkomend geval kan worden genomen ten aanzien van diegenen die nog niet tot het land zijn toegelaten, een dergelijke vrijheidsbeperkende maatregel buitensporig zou zijn ten aanzien van diegenen die zich reeds in feite in het land bevinden, waar, krachtens artikel 50 van de wet, zij over een termijn van acht dagen beschikken om hun verklaring af te leggen.

Artikel 74/5 houdt dus geen schending in van de artikelen 6 en 6bis van de Grondwet.

Om die redenen,

Het Hof

verklaart het beroep met nr. 377 niet ontvankelijk;
vernietigt, in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, zoals gewijzigd bij de wet van 18 juli 1991 :

- in artikel 52, § 1 : 7^o;
 - in artikel 52, § 2, 2^o : de woorden « en 7^o »;
 - in artikel 52, § 3, 2^o : de woorden « en 7^o »;
 - in artikel 52, § 4, 2^o : de woorden « en 7^o »;
- verwerpt het beroep voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, conform artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 4 maart 1993.

De griffier,
H. Van der Zwalmen.

De voorzitter,
D. André.

SCHIEDSHOF

[C — 21091]

D. 93 — 694

Urteil Nr. 20/93 vom 4. März 1993

Geschäftsverzeichnissrn. 377 — 379 — 381

In Sachen : Klagen auf teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, in der durch das Gesetz vom 18. Juli 1991 abgeänderten Fassung, erhoben von der Nationalen Anwaltskammer Belgiens und den Vereinigungen ohne Gewinnzweck « Amnesty International — Belgique francophone », « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », « Ligue des droits de l'homme » und « Syndicat des avocats pour la démocratie ».

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden D. André und F. Debaedts, und den Richtern L. De Grève, L.P. Suetens, M. Melchior, P. Martens und Y. de Wasseige, unter Assistenz des Kanzlers H. Van der Zwalmen, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden D. André,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil :

I. *Gegenstand der Klagen*

A. Mit Klageschrift vom 24. Januar 1992, die mit am selben Tag bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief dem Hof zugesandt wurde und am 27. Januar 1992 bei der Kanzlei eingegangen ist, beantragt die Nationale Anwaltskammer Belgiens, vertreten durch ihren Generalrat, auf Betreiben des Vorsitzenden, mit vormaligem Sitz im Justizpalast, place Poelaert, in 1000 Brüssel, und zur Zeit avenue de la Toison d'Or 65, in 1060 Brüssel, die Nichtigerklärung :

— von Artikel 52 § 1 7^o — sowie von Artikel 52 § 2 2^o, § 3 2^o und § 4 2^o, soweit sie auf die vorgenannte Bestimmung verweisen — des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, ersetzt durch das Gesetz vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern;

— der Wortfolge « § 3 Absatz 2^o in Artikel 70bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, ersetzt durch Artikel 14 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern;

— von Artikel 15 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, der in dieses Gesetz einen Titel IIIter, welcher einen Artikel 74/5 umfaßt, einfügt.

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 377 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

B. Mit Klageschrift vom 27. Januar 1992, die mit am selben Tag bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief dem Hof zugesandt wurde und am 28. Januar 1992 bei der Kanzlei eingegangen ist, beantragt die Vereinigung ohne Gewinnzweck « Amnesty International — Belgique francophone » (abgekürzt « A.I.B.F. »), vertreten durch ihren Verwaltungsrat, mit Sitz in 1060 Brüssel, rue Berckmans 9, Domizil erwählend in der Kanzlei von RA E. Gillet und RA M. Verdussen, avenue Defré 19, in 1180 Brüssel, die Nichtigerklärung von Artikel 52 § 1 7^o — sowie von Artikel 52 § 2 2^o, § 3 2^o und § 4 2^o, soweit sie auf vorgenannte Bestimmung verweisen — des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern, ersetzt durch das Gesetz vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern.

Mit derselben Klageschrift wurde die einstweilige Aufhebung der vorgenannten Bestimmungen beantragt. Die Klage auf einstweilige Aufhebung wurde im Urteil Nr. 19/92 vom 12. März 1992 zurückgewiesen.

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 379 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

C. Mit Klageschrift vom 23. Januar 1992, die mit am 27. Januar 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief dem Hof zugesandt wurde und am 29. Januar 1992 bei der Kanzlei eingegangen ist, beantragen

— die Vereinigung ohne Gewinnzweck « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », mit Sitz in 1210 Brüssel, rue de la Poste 37,

— die Vereinigung ohne Gewinnzweck « Ligue des droits de l'homme », mit Sitz in 1000 Brüssel, rue Antoine Dansaert 70,

— die Vereinigung ohne Gewinnzweck « Syndicat des avocats pour la démocratie », mit Sitz in 1030 Brüssel, rue Royale-Ste-Marie 84,

die Nichtigerklärung von :

— Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Einfügung von Artikel 52.7 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern;

— Artikel 14 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern;

— Artikel 15 des Gesetzes vom 18. Juli 1991 zur Änderung des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern.

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 381 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

II. Verfahren

In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 377

Durch Anordnung vom 27. Januar 1992 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Mitglieder der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben geurteilt, daß es im vorliegenden Fall keinen Anlaß zur Anwendung der Artikel 71 ff. des vorgenannten Sondergesetzes gab.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des vorgenannten Gesetzes mit am 20. Februar 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die am 21. Februar 1992 den Adressaten zugestellt worden sind, notifiziert.

Die durch Artikel 74 des vorgenannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 25. Februar 1992.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat mit am 6. April 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Eine Abschrift dieses Schriftsatzes wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 22. April 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, der am 23. April 1992 dem Adressaten zugestellt wurde, übermittelt.

Die klagende Partei hat mit am 22. Mai 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 379

Durch Anordnung vom 28. Januar 1992 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Mitglieder der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben geurteilt, daß es im vorliegenden Fall keinen Anlaß zur Anwendung der Artikel 71 ff. des vorgenannten Sondergesetzes gab.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des vorgenannten Gesetzes mit am 5. Februar 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die am 6. und 7. Februar 1992 den Adressaten zugestellt worden sind, notifiziert.

Die durch Artikel 74 des vorgenannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 7. Februar 1992.

Die Vereinigung ohne Gewinnzweck « Amnesty International Vlaan deren », vertreten durch ihren Verwaltungsrat, mit Sitz in 2080 Antwerpen, Kerkstraat 156, Domizil erwählend in der Kanzlei von RA L. Denys, rue des Palais 154, in 1210 Brüssel, hat mit am 3. März 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat mit am 20. März 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Abschriften dieser Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 22. April 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, der am 23. und 24. April 1992 den Adressaten zugestellt worden sind, übermittelt.

Der Ministerrat und die klagende Partei haben mit am 14. Mai 1992 bzw. 22. Mai 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen jeweils einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

In der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnisnummer 381

Durch Anordnung vom 29. Januar 1992 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Mitglieder der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben geurteilt, daß es im vorliegenden Fall keinen Anlaß zur Anwendung der Artikel 71 ff. des vorgenannten Sondergesetzes gab.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des vorgenannten Gesetzes mit am 17. Februar 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die am 18. Februar 1992 den Adressaten zugestellt worden sind, notifiziert.

Die durch Artikel 74 des vorgenannten Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 22. Februar 1992.

Der Ministerrat, vertreten durch den Premierminister, mit Amtssitz in 1000 Brüssel, rue de la Loi 16, hat mit am 3. April 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

Eine Abschrift dieses Schriftsatzes wurde gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 22. April 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, der am 23. und 27. April 1992 den Adressaten zugestellt worden sind, übermittelt.

Die klagenden Parteien haben mit am 21. Mai 1992 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Erwidierungsschriftsatz eingereicht.

In den Rechtssachen mit Geschäftsverzeichnismummern 377, 379 und 381

Der vollzählig tagende Hof hat die Rechtssachen durch Anordnung vom 27. Mai 1992 verbunden.

Gemäß Artikel 100 des organisierenden Sondergesetzes über den Hof werden verbundene Rechtssachen durch die zuerst befaßte Besetzung untersucht und sind die referierenden Richter diejenigen, die gemäß Artikel 68 in der ersten Rechtssache, die beim Hof anhängig gemacht worden ist, bestimmt wurden.

Durch Anordnung vom 18. Juni 1992 hat der Hof die für die Urteilsfällung festgelegte Frist bis zum 24. Januar 1993 verlängert.

Durch Anordnung vom 25. November 1992 wurde der Richter Y. de Wasseige dazu bestimmt, die Besetzung zu ergänzen, um den Richter D. André, der zu dem Zeitpunkt stellvertretender Vorsitzender war, zu ersetzen.

Der Richter F. Debaedts ist stellvertretender Vorsitzender in Vertretung des verhinderten Vorsitzenden J. Delva.

Durch Anordnung vom 25. November 1992 hat der Hof die Rechtssache für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 22. Dezember 1992 festgelegt.

Von dieser Anordnung wurden die Parteien in Kenntnis gesetzt, die ebenso wie ihre Rechtsanwälte über den Sitzungstermin informiert wurden. Dies erfolgte mit am 25. November 1992 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen, die am 26., 27. und 30. November 1992 den Adressaten zugestellt worden sind.

Auf der Sitzung vom 25. November 1992

- erschienen

RA G. Beauthier und RA E. Gillet, in Brüssel zugelassen, für die Nationale Anwaltskammer,

RA E. Gillet und RA M. Verdussen, in Brüssel zugelassen, für die VoG « Amnesty International — Belgique francophone »,

RA V. Melis *loco* RA L. Walley, und RA E. Gillet, in Brüssel zugelassen, für die VoG « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », die VoG « Ligue des droits de l'homme » und die VoG « Syndicat des avocats pour la démocratie »,

RA D. Lagasse, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

RA L. Denys, in Brüssel zugelassen, für die VoG « Amnesty International Vlaanderen »,

- haben die Richter P. Martens und L.P. Suetens Bericht erstattet,

- wurden die vorgenannten Rechtsanwälte Beauthier, Verdussen, Gillet, Denys und Lagasse angehört,

- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Bestimmungen der Artikel 62 ff. des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, die sich auf den Sprachengebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. Gegenstand der angefochtenen Bestimmungen

Artikel 52 § 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 ermächtigt den Justizminister oder dessen Bevollmächtigten dazu, bestimmten Ausländern, die sich als Flüchtling ausgeben, in mehreren Fällen die Einreise zu verbieten. Den Kategorien, die bereits im Gesetz vom 15. Dezember 1980 vorgesehen waren, hat das Gesetz vom 18. Juli 1991 eine neue Kategorie von Ausländern hinzugefügt; Artikel 52 § 1 7^o betrifft diejenigen, der aus einem Land stammt, aus dem im Vorjahr mindestens 5 % der Asylbewerber stammten und soweit ihnen gegenüber weniger als 5 % günstiger Entscheidungen getroffen worden sind, es sei denn, er bringt Fakten vor, die ernsthafte Hinweise auf eine Gefahr für sein Leben und seine Freiheit enthalten.

Artikel 70 *bis* erlaubt es dem Ausländer, innerhalb von zwei Werktagen beim Vorsitzenden des Erstinstanzlichen Gerichts Berufung gegen eine Entscheidung einzulegen, die auf dringendes Ersuchen um erneute Überprüfung gemäß Artikel 63/3 § 3 Absatz 2 getroffen worden ist, um den Ausländer zu der Grenze des Landes zurückzuführen, aus dem er geflohen ist und in dem seinen Aussagen zufolge sein Leben oder seine Freiheit in Gefahr ist. Im Falle der Nichtigerklärung der Wortfolge « § 3 Absatz 2 » würde der Wirkungsbereich von Artikel 70 *bis* auf andere, in Artikel 63/3 vorgesehene Fälle erweitert werden.

Schließlich umfaßt Titel III *ter*, der durch das Gesetz vom 18. Juli 1991 in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 eingefügt worden ist, Artikel 74/5 bezüglich der Bedingungen, unter welchen ein Asylbewerber an einem bestimmten Ort gehalten werden kann.

IV. In rechtlicher Beziehung

Hinsichtlich des Interesses

A.1.1.1. Die Nationale Anwaltskammer, Klägerin in der Rechtssache Nr. 377, meint, daß die Ausübung des Berufes in erheblichem Maße von einer « gesetzgeberischen Entgleisung » betroffen sei, die angesichts der Asylbewerber die richterlichen Berufungen in unangemessener Weise vermehrt, wesentliche Probleme bezüglich der Beachtung der Rechte der Verteidigung herbeigeführt und angesichts der Asylbewerber Diskriminierungen ins Leben gerufen habe. Die angefochtenen Bestimmungen, die die früheren Verhältnisse verschlimmert, begründeten die Intervention der Nationalen Anwaltskammer, um die gemeinsamen Interessen der belgischen Rechtsanwälte zu schützen.

A.1.1.2. Die VoG « Amnesty International — Belgique francophone », Klägerin in der Rechtssache Nr. 379, erinnert an die Bestimmungen ihrer Satzung sowie derjenigen der internationalen Organisation, in der sie vereinigt sei. Sie beruft sich auf die Rechtsprechung des Hofes und macht geltend, daß ihr Vereinigungszweck sich vom allgemeinen Interesse unterscheidet, daß dieser Zweck tatsächlich verfolgt werde und daß sie eine dauerhafte Tätigkeit aufweise.

A.1.1.3. Die VoG « Amnesty International Vlaanderen » beruft sich zur Begründung ihrer Intervention auf ihren satzungsmäßigen Zweck.

A.1.1.4. Die drei klagenden Vereinigungen in der Rechtssache Nr. 381 vermitteln in ihrer Klageschrift keinerlei Hinweise bezüglich ihrer Eigenschaft bzw. ihres Interesses an der Klageerhebung.

A.1.2.1. Der Ministerrat vertritt die Ansicht, daß der bloße Umstand, daß die Rechtsanwälte in der Ausübung ihres Berufes dazu veranlaßt werden könnten, ein Gesetz zu beanstanden, der Nationalen Anwaltskammer kein unmittelbares und ausreichendes Interesse verschaffe, in eigenem Namen die Nichtigerklärung eines solchen Gesetzes zu beantragen. Das angefochtene Gesetz beeinträchtigt keineswegs die Ausübung des Anwaltsberufes an sich, die besonders ins Auge gefaßten Bestimmungen seien ihr fremd und die Nationale Anwaltskammer räume selbst ein, daß die angeblich durch Artikel 70 *bis* ins Leben gerufene Diskriminierung — was ihre Folgen betrifft — durch das Gesetz vom 19. Juli 1991, das das summarische Verfahren vor dem Staatsrat eingeführt habe, zunichte gemacht werde.

A.1.2.2. Die Eigenschaft und das Klageerhebungsinteresse von « Amnesty International — Belgique francophone » sowie der drei klagenden Vereinigungen in der Rechtssache Nr. 381 werden nicht bestritten.

A.1.3.1. In ihrem Schriftsatz erinnert die Nationale Anwaltskammer an die Entwicklung, die den Anwaltsberuf geprägt habe, sowie an die Anerkennung ihrer gemeinnützigen Aufgabe. Die Nationale Anwaltskammer betont, daß das Interesse der Anwaltschaft für die fragliche Gesetzgebung in zahlreichen von der Nationalen Anwaltskammer sowie von den französischsprachigen und niederländischsprachigen Brüsseler Anwaltskammern beim Justizministerium und beim Ausländerreferat unternommenen Schritte sowie in Pressekonferenzen und vor den gesetzgebenden Kammern abgegebenen Erklärungen zum Ausdruck gekommen sei.

A.1.3.2. Die allmähliche Aufhebung der Berufungen, die Beschleunigung der Verfahren durch drakonische Fristen sowie die Einführung diskriminierender Verfahren hätten die Praxis der Rechtsanwälte geändert. Sie seien dazu gezwungen worden, zahlreiche Gerichtsverfahren anhängig zu machen, um — bisweilen mit Erfolg — die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem internationalen Recht zu bestreiten.

A.1.3.3. Das Ausländerrecht, insbesondere soweit es sich auf die Asylanträge beziehe, betreffe besonders bedürftige Personen, die also auf die Intervention ihres Rechtsanwaltes angewiesen seien. Die Anwaltskammern hätten sich so organisiert, daß eine ausreichende Anzahl erfahrener Rechtsanwälte die Interessen der Asylbewerber auf dem Landesflughafen vertreten könnten, und zwar unter sehr schwierigen materiellen Umständen, die die Gefahr von Konflikten mit den Behörden mit sich brächten. Das Zwiegespräch zwischen dem Rechtsanwalt und dem Mandanten, wie es in der Transitzone stattfinden müsse, sei schwierig, weil die Behörden den Zugang der Rechtsanwälte beeinträchtigt hätten, weshalb die Anwaltskammer gezwungen gewesen sei, häufig einzugreifen, um ihre Mitglieder zu unterstützen, die daran gehindert würden, die ihnen aufgrund der Gerichtsordnung zugewiesene Aufgabe zu erfüllen. Die Umkehrung der Beweislast, die die verwaltungsmäßige Zuständigkeit, über den Antrag in der Hauptsache zu entscheiden, verlagere, verschlimmere die Situation des Asylbewerbers, der vielfach eine ängstliche, erschrockene Person sei, die sich nicht immer auszudrücken wisse und nicht imstande sei, die Belege vorzuweisen, die beim Aussteigen aus dem Flugzeug von ihr verlangt würden. Die « falschen » Flüchtlinge, die oft über organisierte Netze hierher geführt würden, wissen um die Sprache Bescheid, die sie zu verwenden hätten, damit sie eine Chance hätten, zugelassen zu werden. Die « richtigen » Flüchtlinge dagegen hätten ein unersetzbares Bedürfnis danach, schnell mit einem Rechtsanwalt in Verbindung treten zu können. Die Erfahrung der Anwaltschaft vor Ort bestätige den Willen der Verwaltungsbehörden — darin bestärkt durch die neuen Verfahren —, zu verhindern, daß die Asylbewerber bereits in den ersten Phasen des Verfahrens die Assistenz eines Rechtsanwaltes erhalten würden. Die Nationale Anwaltskammer meint, daß der Rechtsanwalt als natürlicher Verteidiger des Rechtsuchenden und insbesondere als erster Richter über die Begründetheit eines Asylantrags, aufgrund seines unmittelbaren Kontaktes mit dem Asylbewerber und gedeckt durch das Berufsgeheimnis, ein wesentliches Element darstelle, welches die konkrete Ausübung der Rechtes der Verteidigung ermögliche. Schließlich habe die Anwaltschaft ein Interesse daran, eine Bestimmung anzufechten, die ihre Mitglieder dazu führen werde, in einer zunehmenden Anzahl von Fällen unter schwierigen Bedingungen einzugreifen.

B.1.1. Artikel 107ter der Verfassung besagt : « ... Der Gerichtshof kann angerufen werden von jeder durch Gesetz bezeichneten Behörde, von jedem, der ein Interesse nachweist, oder, zwecks Vorabentscheidung, von jedem Rechtsprechungsorgan ».

Gemäß Artikel 2^o des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof können Nichtigkeitsklagen « von jeder natürlichen oder juristischen Person, die ein Interesse nachweist » erhoben werden.

Das erforderliche Interesse ist bei jeder Person vorhanden, deren Lage unmittelbar und ungünstig von der angefochtenen Norm betroffen sein könnte.

B.1.2.1. Alle belgischen Anwaltskammern zusammen bilden die Nationale Anwaltskammer (Artikel 488 der Gerichtsordnung). Der Generalrat ist allein zuständig, die Ehre, die Rechte und die beruflichen Interessen der Rechtsanwälte zu wahren (Artikel 493 der Gerichtsordnung) und sie in ihren Beziehungen mit den nationalen, überstaatlichen oder ausländischen Behörden zu vertreten (Bericht des königlichen Kommissars für die Gerichtsreform. *Ausg. Belgisches Staatsblatt*, 1964, S. 194). Er tätigt alle gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsgeschäfte namens der Nationalen Anwaltskammer (Artikel 503 der Gerichtsordnung).

B.1.2.2. Die angefochtenen Bestimmungen regeln nicht die Ausübung des Anwaltsberufes. Zwar sind die durch diese Bestimmungen organisierten, besonderen Verfahren geeignet, die Art und Weise zu beeinflussen, wie die Verteidigung der ins Auge gefaßten Personen ausgeübt wird; dies gehört aber zum Wesen jeder Verfahrensregel und jeder Bestimmung bezüglich der Beweiserhebung.

Die Nationale Anwaltskammer, eine dem Grundsatz der Spezialität unterliegende Institution, deren Aufgabenbereich gesetzlich festgelegt ist, weist also nicht das erforderliche, unmittelbare Interesse auf.

Die Klage mit Geschäftsverzeichnisnummer 377 ist unzulässig.

B.1.3. Die Klage einer Vereinigung ohne Gewinnzweck, die sich auf ein kollektives Interesse beruft, ist vor dem Hof nur dann zulässig, wenn der Vereinigungszweck besonderer Art ist und sich daher vom allgemeinen Interesse unterscheidet, wenn sich das kollektive Interesse nicht auf die individuellen Interessen ihrer Mitglieder beschränkt, wenn die angefochtene Rechtsnorm dem Vereinigungszweck Abbruch tun kann, wenn dieser Vereinigungszweck tatsächlich erstrebt wird, was aus der konkreten Tätigkeit der Vereinigung hervorgehen soll, und wenn die Vereinigung nach wie vor ein dauerhaftes Funktionieren aufweist.

B.1.3.1. Die VoG « Amnesty International — Belgique francophone » bezweckt laut Artikel 4 ihrer Satzung die « Förderung der Menschenrechte und -freiheiten, wie sie von der internationalen Organisation Amnesty International sowie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte definiert sind ». Laut Artikel 5 derselben Satzung erstrebt sie namentlich die Befreiung und Unterstützung jener Personen, die « wegen ihrer politischen oder religiösen Überzeugung, oder aus jedem anderen Gewissensgrund, oder auch wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Farbe, ihrer Sprache oder ihres Geschlechtes gefangengehalten, inhaftiert, in ihrer Freiheit eingeschränkt oder anderem körperlichem Zwang unterworfen sind, soweit sie keine Gewalt angewandt oder zu Gewalttätigkeit angeregt haben ».

B.1.3.2. Eine solche Zielsetzung fällt weder mit dem allgemeinen Interesse noch mit dem individuellen Interesse der Mitglieder der Vereinigung zusammen. Der Vereinigungszweck wird tatsächlich erstrebt, wie aus den Jahresberichten der internationalen Vereinigung hervorgeht. Aus diesen Berichten zeigt sich ebenfalls die nach wie vor dauerhafte Tätigkeit der Vereinigung. Die Rechtsstellung der politischen Flüchtlinge, das Verfahren der Prüfung der Anerkennungsanträge und die angesichts der sich als Flüchtling ausgebenden Ausländer getroffenen Maßnahmen betreffen den Vereinigungszweck in direkter Weise. Der Verwaltungsrat der Vereinigung, der laut Artikel 21 der Satzung über « die weitestgehenden Zuständigkeiten für die Verwaltung und Führung der Vereinigung » verfügt, hat am 10. Januar 1992 den Beschluß zur Erhebung der anhängigen Klage gefaßt.

Die Klage mit Geschäftsverzeichnisnummer 379 ist zulässig.

Aus denselben Gründen ist die Intervention der VoG « Amnesty International Vlaanderen » zulässig.

B.1.4.1. Die VoG « Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie », abgekürzt « MRAX », bezweckt gemäß Artikel 2 ihrer Satzung die Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus und Fremdenhaß. Sie « ruft all diejenigen zur Einigkeit und Aktion auf, die sich der Diskriminierung, dem Haß, den Vorurteilen aufgrund von Rasse, Sprache, Herkunft oder Weltanschauung widersetzen und die Freundschaft und den Frieden unter den Völkern, die Gleichheit und Brüderlichkeit unter den Menschen siegen lassen wollen ».

B.1.4.2. Die VoG « Ligue des droits de l'homme » bezweckt laut Artikel 3 ihrer Satzung « die Bekämpfung des Unrechtes und jeder willkürlichen Antastung der Rechte eines Einzelnen oder einer Gemeinschaft ». Sie « verteidigt die Grundsätze der Gleichheit, der Freiheit und des Humanismus, auf denen demokratische Gesellschaften beruhen » und die in mehreren Erklärungen und internationalen Vertragswerken sowie in der belgischen Verfassung verankert sind.

B.1.4.3. Die VoG « Syndicat des avocats pour la démocratie », abgekürzt « S.A.D. », hat namentlich zum Zweck,

« 1° die Rechte der Verteidigung zu fördern und zu gewährleisten und dazu sowohl den Rechtsanwälten als auch den übrigen Bürgern die individuellen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Freiheiten und die körperliche Unversehrtheit zu sichern;

2° für insbesondere die notdürftigsten Bürger oder Opfer von Antastungen der Menschenrechte den Zugang zum bestmöglichen Recht und zu einer demokratischen, modernen und humanen Justiz zu fördern und zu gewährleisten;

3° die Beachtung der öffentlichen und individuellen Grundrechte und -freiheiten zu erstreben und namentlich jeden Mißbrauch seitens der Obrigkeit und seitens jeder Gewalt zu bekämpfen;

4° die Unabhängigkeit der Anwaltskammern und all ihrer Mitglieder gegenüber jeder Gewalt und insbesondere der Staatsgewalt zu gewährleisten; »

B.1.4.4. Die drei Vereinigungen verfolgen eine Zielsetzung, die weder mit dem allgemeinen Interesse noch mit dem individuellen Interesse ihrer Mitglieder zusammenfällt; ihr Vereinigungszweck wird tatsächlich erstrebt, was aus den von ihnen ausgeübten Tätigkeiten hervorgeht. Die Bestimmungen, die sie bestreiten, betreffen die von den Vereinigungen ins Auge gefaßten Ziele. Ihre jeweiligen Verwaltungsräte, denen die Satzungen der drei Vereinigungen die Zuständigkeit erteilen, in ihrem Namen vor Gericht aufzutreten, haben den Beschluß zur Erhebung der anhängigen Klage am 10. Oktober 1991, 5. September 1991 bzw. 10. Oktober 1991 gefaßt.

Die Klage mit Geschäftsverzeichnungsnummer 381 ist zulässig.

Zur Hauptsache

In bezug auf Artikel 52 § 1 7°, eingefügt in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 durch das Gesetz vom 18. Juli 1991

A.2.1.1. Die VoG « Amnesty International — Belgique francophone » macht als einzigen Klagegrund die Verletzung der Artikel 6 und 6 bis der Verfassung dadurch geltend, daß das angefochtene Gesetz einen Unterschied zwischen Asylbewerbern einführt, je nachdem, ob diese aus « Risikoländern » oder aus « risikofreien Ländern » stammen. Die VoG behauptet, diese Unterscheidung beruhe auf einem Kriterium, das nicht erheblich sei, weil sie das Erreichen des verfolgten Zieles nicht ermögliche (erster Teil) und weil sie Folgen nach sich ziehe, die nicht im Verhältnis zu den vom Gesetzgeber verfolgten Zielsetzungen stünden (zweiter Teil). Die VoG weist darauf hin, daß ein königlicher Erlaß vom 25. November 1991 bestimme, daß Artikel 52 § 1 7° am Tag der Veröffentlichung dieses Erlasses im *Belgischen Staatsblatt*, d.h. am 5. Dezember 1991 in Kraft trete, daß er am 31. Dezember 1992 außer Kraft trete und daß *erbis* zum 31. Dezember 1991 für aus Ghana, Indien, Pakistan und Polen stammende Ausländer gelte.

A.2.1.2. Die Klägerin betont, daß die auf Initiative des Staatssekretärs für soziale Gleichberechtigung eingeführte Bestimmung vom Justizminister kritisiert worden sei; dieser habe die Ansicht vertreten, daß der Begriff der « safe countries » « rechtlich gesehen höchst fragwürdig und in der Praxis so gut wie nicht durchzuführen » sei (*Drucks.*, Senat, Sitzungsperiode 1990-1991, Nr. 1076/2, S. 19). Die Klägerin ruft in Erinnerung, daß die Änderung während einer Anhörung vor den Mitgliedern des Senatsausschusses für Justiz auf scharfe Kritik seitens des Präsidenten der französischsprachigen Anwaltskammer in Brüssel gestoßen sei (*Drucks.*, Senat, Sitzungsperiode 1990-1991, Nr. 1076/2, SS. 79-81). Die Klägerin zitiert die negative Stellungnahme der Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates, wonach die angefochtene Bestimmung den in Artikel 3 des Genfer Abkommens verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzen würde, weil diese Bestimmung es ermöglichen würde, « Ausländer, die illegal auf das Staatsgebiet gelangt sind, um Asyl zu suchen, aus dem alleinigen Grund abzuweisen, daß sie aus einem bestimmten Land stammen » und weil sie diese Ausländer vom normalen Verfahren ausschließe (*Drucks.*, Kammer, Sitzungsperiode 1990-1991, nr. 1647/2, SS. 3-4).

A.2.1.3. Die Klägerin vertritt die Ansicht, daß die hohe Anzahl Entscheidungen auf Unzulässigkeit angesichts der Staatsbürger desselben Landes kein zuverlässiger Hinweis auf die « Sicherheit » dieses Landes sei, weil die Unzulässigkeit eines Antrags auf verschiedenen Gründen beruhen könne, die politische Lage eines Landes sich nach einem Jahr tiefgreifend geändert haben könnte und die Unterscheidung außerdem nutzlos sei, da Artikel 52 § 1 2° des Gesetzes bereits die Möglichkeit biete, den Antrag für unzulässig zu erklären, wenn er offensichtlich auf Gründen beruhe, die dem Asyl fremd seien.

A.2.1.4. Die Klägerin ist der Auffassung, daß die Maßnahme unangemessen sei, da die Vorteile, die die nationale Obrigkeit daraus ziehen könnte, in keinem Verhältnis zur Antastung des wesentlichen Wertes, den die Achtung des menschlichen Lebens darstelle, stünden.

A.2.2. Die VoG « Amnesty International Vlaanderen », intervenierende Partei, schließt sich dem einzigen Klagegrund an, der von « Amnesty International — Belgique francophone » vorgebracht wird. Die VoG betont, daß der königliche Erlaß vom 25. November 1991 am 31. Dezember 1991 außer Kraft getreten sei, daß zum Zeitpunkt der Abfassung ihrer Klageschrift im Jahre 1992 kein Erlaß ergangen sei und daß die angefochtene Bestimmung offensichtlich niemals angewandt worden sei; dies zeige eben entweder, daß der Justizminister selbst meine, daß sie mit den in der Klage beanstandeten Mängeln behaftet sei, oder, daß er es nicht für angebracht gehalten habe, sie anzuwenden, da die Asylanträge aus einem anderen Grund, unter anderem in Anwendung des vorgenannten Artikels 52 § 1 2°, für unzulässig erklärt werden könnten.

A.2.3.1. Die Klägerinnen in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 381 vertreten die Meinung, daß der Gesetzgeber dadurch, daß er eine neue Kategorie von Asylbewerbern eingeführt habe, eine Diskriminierung geschaffen habe, die ausschließlich auf der nationalen Herkunft des Asylbewerbers beruhe. Der somit ins Leben gerufene Unterschied basiere nicht « auf der mehr oder weniger demokratischen Beschaffenheit des Herkunftslandes des Asylbewerbers bzw. der Beachtung der Menschenrechte in diesem Herkunftsland ».

A.2.3.2. Das erste 5 %-Kriterium, das sich auf die Anzahl der aus ein und demselben Staat stammenden Asylbewerber bezieht, habe nichts mit der Situation des Landes zu tun, es sei denn, ein solches Land müßte von vornherein vielmehr als ein « Problemeiland » betrachtet werden.

A.2.3.3. Das zweite 5 %-Kriterium scheine erheblicher zu sein. Dennoch verhindere der Umstand, daß nur einem oder zwei Prozent der von Staatsbürgern desselben Landes eingereichten Anträge stattgegeben worden sei, nicht, daß die von ihnen erlittenen Verfolgungen reell seien.

Ferner betreffe die Mehrzahl der im Laufe des vorherigen Kalenderjahres getroffenen Entscheidungen keine in dem Jahr eingereichten Anträge, sondern Anträge, die im Laufe der vorangegangenen Jahre eingereicht worden seien, weshalb dadurch kein zweckmäßiger Hinweis auf die aktuelle Gefahr der Verfolgung, die es in einem Land gebe, vermittelt werden könne.

Schließlich könnten die auf die endgültigen Entscheidungen bezüglichen Statistiken durch eine bestimmte Politik des Justizministers selbst beeinflußt werden, da Artikel 52 es ihm erlaube, einen Antrag als offensichtlich unbegründet zurückzuweisen, auch wenn der Generalkommissar eine günstige Stellungnahme abgegeben habe.

Die klagenden Parteien berufen sich zur Unterstützung ihrer Argumentation ebenfalls auf die vorgenannte Stellungnahme, die die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates am 26. Juni 1991 abgegeben hat.

A.2.4.1. Der Ministerrat meint, die bestrittene Maßnahme sei gerechtfertigt durch die Zunahme der Asylanträge, die Feststellung, daß nur etwa 15 % der Asylanträge stattgegeben werde, und die Nachteile infolge der Vermehrung der unbegründeten Asylanträge: Rückstände bei der Bearbeitung der Akten, verlängerter Aufenthalt der « falschen » Flüchtlinge und Schwierigkeit ihrer anschließenden Ausweisung, Überbelastung der Aufnahmeeinrichtungen und Kosten der Aufnahme. Die gewählte Lösung bestehe in einer Umkehrung der Beweislast, wodurch die Bearbeitung der Anträge beschleunigt werden könne. Die vier im königlichen Erlaß vom 25. November 1991 bezeichneten Länder hätten nur 36 % der im Jahre 1990 eingereichten Anträge geliefert, welche jedoch nur zu einem sehr geringen Prozentsatz zu günstigen Entscheidungen geführt hätten. Durch die zwei gesetzlich vorgeschriebenen zahlenmäßigen Bedingungen könnten die Länder, welche Probleme mit sich brächten, ermittelt werden, und könne geprüft werden, ob die im betroffenen Land existierenden Schwierigkeiten tatsächlich politischer Natur seien.

A.2.4.2. Hinsichtlich der Begründetheit der Klage betont der Ministerrat hauptsächlich, daß die bestrittene Maßnahme einen Unterschied zwischen zwei Kategorien von Ausländern ins Leben rufe. Sie könne also nicht die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verletzen, die — eben deren Wortlaut zufolge — nur auf die Belgier Anwendung fänden. Artikel 128 der Verfassung erweitere den für Personen und Güter gewährten Schutz auf die Ausländer unter der Bedingung, daß sie sich auf belgischem Staatsgebiet befänden, und « vorbehaltlich der durch Gesetz unter der Bedingung, daß sie sich auf belgischem Staatsgebiet befänden, und » der versucht, in das festgelegten Ausnahmen ». Die angefochtene Bestimmung gelte für den Ausländer, « der versucht, in das Königreich zu gelangen » oder « der sich als Flüchtling ausgibt und an der Grenze eine Anerkennung als solcher beantragt », d.h. einen Ausländer, der sich nicht auf belgischem Staatsgebiet befinde. Zum anderen stellt das angefochtene Gesetz eine der « durch Gesetz festgelegten Ausnahmen » dar, die Artikel 128 erlaube. Die Artikel 6 und 6bis könnten im vorliegenden Fall also keine Anwendung finden.

A.2.4.3. Die Berufung auf Artikel 3 des Genfer Abkommens sei unbegründet, weil es einerseits Diskriminierungen nur bei der Anwendung des Abkommens untersage und weil andererseits der Schiedshof nicht dafür zuständig sei, eine Gesetzesbestimmung wegen unmittelbarer Verletzung der Vorschriften eines internationalen Vertragswerkes für nichtig zu erklären.

A.2.4.4. Subsidiär macht der Ministerrat geltend, daß die angefochtene Bestimmung, die die Beweislast umkehre, einen gesetzmäßigen Zweck erfülle, der nämlich darin bestehe, die Anzahl der zu prüfenden Akten im Interesse der « echten » Asylbewerber sowie im Interesse der Gesellschaft zu vermindern. Das mathematische Kriterium der « doppelten 5 %-Schwelle » sei objektiv und adäquat, weil die betroffenen Länder diejenigen seien, aus denen eine hohe Anzahl von Anträgen stamme, welche nur selten zu günstigen Entscheidungen führten.

Des weiteren stelle das 5 %-Kriterium lediglich einen Hinweis dar; seine Anwendung schließe eine Einzelprüfung der Anträge nicht aus. Die Bestimmung sei nicht überflüssig, soweit sie eine Vermutung der Täuschung einführe, eine Beweisregel und keine materielle Regel. Schließlich sei die Maßnahme nicht unangemessen, denn die Vermutung könne widerlegt werden, in bezug auf jeden Antrag werde ein individuelles Gespräch geführt, ein Anrecht auf erneute Überprüfung sei vorgesehen und die Bestimmung könne — wie im letzten Satz des Artikels festgeschrieben — vom König ausgesetzt werden; was Er tun würde, wenn in einem der betroffenen Länder Unruhen ausbrechen würden, die das Leben und die Freiheit in Gefahr brächten.

A.2.5.1. In seinem Erwidierungsschriftsatz weist der Ministerrat darauf hin, daß ein königlicher Erlaß für das Jahr 1991 in Vorbereitung sei. Der Ministerrat fügt hinzu, daß aus dem Umstand, daß eine Bestimmung nicht zur Durchführung gelangt sei, weder abgeleitet werden könne, daß sie verfassungswidrig wäre oder im Widerspruch zu den in Belgien direkt anwendbaren internationalen Vertragswerken stehen würde, noch, daß der Justizminister den Argumenten der Klägerin beipflichten würde. Der Ministerrat legt ein Schreiben vom 3. Juli 1991 vor, in dem der für Belgien, Luxemburg und die europäischen Institutionen zuständige Delegierte des Hohen Kommissariats der Vereinten Nationen für Flüchtlinge die Begründetheit der angefochtenen Bestimmung anerkennt.

A.2.6.1. In ihrem Schriftsatz stellt die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 379 fest, daß die Situationen, auf die die angefochtene Bestimmung Anwendung finde, sich in der « Aufnahmezone » in Zaventem ereignen würden, daß sich die betroffenen Personen also auf belgischem Staatsgebiet befänden, da keine Gesetzesbestimmung es erlaube, davon die Flughäfen auszuschließen, wo übrigens Bedienstete der belgischen Staatsgewalt ihr Amt ausüben würden. Die durch Artikel 128 *in fine* der Verfassung erteilte Abweichungsbefugnis gelte nur für Behandlungsunterschiede zwischen Belgiern und Ausländern, erlaube es — so die Klägerin — aber nicht, einen Unterschied unter den Ausländern selbst zu machen.

A.2.6.2. In der Annahme, daß die Abweichungsbefugnis sogar eine Differenzierung unter den Ausländern erlauben würde, so sollte sie — nach Ansicht der Klägerin — nicht diskriminierend sein, da die Tragweite von Artikel 128 nicht darin bestehe, alle Diskriminierungen zu erlauben, sondern dem Gesetzgeber — und nicht der vollziehenden Gewalt — die Zuständigkeit vorzubehalten, gerechtfertigte Unterschiede ins Leben zu rufen. Die Klägerin vertritt die Ansicht, daß eine Auslegung, wonach Artikel 128 von vornherein jegliche Diskriminierung legitimieren würde, auf einer reaktionären Auffassung beruhen würde, die der Entwicklung des modernen Konstitutionalismus, welcher darauf abziele, die Zuständigkeiten des Gesetzgebers innerhalb des richtigen Rahmens zu halten, sowie dem internationalen Schutz der Menschenrechte entgegengesetzt sei.

A.2.6.3. Ferner hätten die Artikel 6 und 6bis der Verfassung die internationalen Verpflichtungen Belgiens zu berücksichtigen, insbesondere Artikel 3 des Genfer Abkommens und Artikel 26 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Es würde dem Schiedshof darum gehen, nicht die Verfassung zu beurteilen, was nicht zu seinem Kompetenzbereich gehöre, sondern den Artikeln 128, 6 und 6bis eine mit den völkerrechtlichen Bestimmungen vereinbare Tragweite beizumessen.

A.2.6.4. Was die Hauptsache der Klage betrifft, weist die Klägerin darauf hin, daß ein königlicher Erlaß vom 7. Mai 1992, der im *Belgischer Staatsblatt* vom 20. Mai 1992 veröffentlicht worden sei, den Erlaß vom 25. November 1991 abgeändert habe. Nunmehr, und zwar bis zum 31. Dezember 1992, seien die betroffenen Länder Ghana, Indien, Nigeria, Pakistan und Rumänien. Die Klägerin erinnert an die in ihrer Klageschrift vorgebrachten Argumente, bestreitet die der angefochtenen Bestimmung zugrunde liegende Erheblichkeit und bezweifelt, daß die « echten » Asylbewerber in der Lage wären, in Zaventem den Beweis für die ernsthafte Bedrohung ihres Lebens oder ihrer Freiheit zu erbringen. Die dem König erteilte Befugnis zur Aussetzung der Maßnahme, welche ausschließlich bei der Regierung liege, könne nicht als wirksames Korrektiv betrachtet werden; es könne bezweifelt werden, daß sie im Einklang mit Artikel 128 wäre, der die Zuständigkeit, die Ausländer einer spezifischen Behandlung zu unterwerfen, dem Gesetz vorbehalte.

A.2.7.1. Die Klägerinnen in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 381 bemerken an erster Stelle, daß die Artikel 6 und 6bis der Verfassung insofern, als sie bestimmte Rechte nur angesichts der Belgier gewährleisten würden, im Widerspruch zu Artikel 14 der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zu Artikel 26 des UNO-Paktes über bürgerliche und politische Rechte stünden.

Im übrigen nehmen die Klägerinnen den gleichen Standpunkt wie die klagende Partei in der Rechtssache mit Geschäftsverzeichnungsnummer 379 ein, was die Tragweite der Artikel 6, 6bis und 128 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 des Genfer Abkommens betrifft, und insbesondere hinsichtlich der Bedingung der Anwesenheit auf belgischem Staatsgebiet und der durch Artikel 128 dem Gesetzgeber gebotenen Möglichkeit der Abweichung.

A.2.7.2. Zur Hauptsache behaupten die Klägerinnen, daß die Aufnahmekosten keine Antastung der Grundprinzipien unserer Verfassung und der von Belgien unterschriebenen internationalen Vertragswerke rechtfertigen könnten. Sie bestreiten, daß das Problem der unbegründeten Anträge durch die angefochtene Bestimmung in angemessener Weise gelöst werde. Wie die übrigen klagenden Parteien, bestreiten sie anhand von Beispielen die Erheblichkeit des « doppelten 5 %-Kriteriums ». Sie betonen, daß die unbegründete Beschaffenheit eines Antrags nur dann auf der Staatsangehörigkeit des Antragstellers beruhen könne, wenn dieser aus einem wirklich demokratischen Land stamme. Sie meinen, daß es angesichts der in den zwei königlichen Durchführungserlassen bezeichneten Länder schon seit Jahren ein ungünstiges Vorurteil gegeben habe, was zu einem hohen Prozentsatz von Unzulässigerklärungen bei den Anträgen von Staatsbürgern dieser Länder geführt habe; diese Rechtsprechung beeinflusse die Gesamtstatistiken im Bereich der Anerkennungen.

In bezug auf Artikel 70bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 und abgeändert durch das Gesetz vom 18. Juli 1991

A.3.1. Die Klägerinnen weisen darauf hin, daß die durch Artikel 70bis dem im summarischen Verfahren entscheidenden Richter erteilte Zuständigkeit eine zweifache Grundlage habe, denn einerseits biete sie dem Ausländer, dessen Asylantrag ohne Untersuchung der Hauptsache abgelehnt worden sei, die Garantie eines unparteiischen Verfahrens, welche eine unerläßliche Garantie darstelle, wenn vorgebracht werde, daß es ein Risiko der Verfolgung gebe, welches eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Sinne von Artikel 3 der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sein könne. Die Stellungnahme des Generalkommissars sei eine Verwaltungsentscheidung, die im Dringlichkeitsfall von einem Beamten getroffen werde, ohne daß die einen gerechten Prozeß gewährleistenden Regeln beachtet würden. Zum anderen sei die Stellungnahme des Generalkommissars, da sie innerhalb kurzer Frist abgegeben werde, notwendigerweise eine Entscheidung mit erhöhtem Fehlerisiko. Verfahrensgarantien müßten es ermöglichen, diesen Nachteil zu beheben. Der neue Artikel 70bis organisiere eine gerichtliche Berufung nur in dem Fall, wo der Generalkommissar sich zugunsten des Antragstellers geirrt habe, nicht wenn er sich zu dessen Nachteil geirrt habe. In beiden Fällen hätte eine Berufung vorgesehen sein müssen. Die Konsequenzen, die sich für die Gesellschaft daraus ergäben, daß ein sich als Flüchtling ausgebender Ausländer Zugang zum Asylverfahren habe, obwohl sein Antrag etwa offensichtlich unbegründet sei, seien im Verhältnis zu den Konsequenzen für einen Flüchtling, der mit Recht vor Verfolgungen fliehe, zu vernachlässigen.

A.3.2.1. Der Ministerrat antwortet, daß die Klage insofern, als sie sich auf Artikel 70bis beziehe, aus zwei Gründen unzulässig sei. Einerseits sei Artikel 70bis, gesetzt den Fall, daß er diskriminierend sei, eine gemäß Artikel 128 der Verfassung durch Gesetz eingeführte Ausnahme vom Gleichheitsgrundsatz; andererseits habe die klagende Partei kein aktuelles Interesse daran, die Nichtigerklärung dieser Bestimmung zu beantragen, nachdem das Gesetz vom 19. Juli 1991 das summarische Verwaltungsverfahren eingeführt habe.

A.3.2.2. Zur Hauptsache macht der Ministerrat geltend, daß die von den Klägerinnen beanstandete Unterscheidung objektiv gerechtfertigt sei. Eine Berufung im summarischen Verfahren sei bei fehlender Übereinstimmung zwischen dem Justizminister und dem Generalkommissar möglich; sie sei nicht vorgesehen im Falle der Übereinstimmung zwischen diesen beiden Trägern der öffentlichen Gewalt. Im letzteren Fall habe der Gesetzgeber davon ausgehen dürfen, daß eine dritte Instanz nicht erforderlich sei.

A.3.3. Die Klägerinnen weisen darauf hin, daß das Gesetz vom 19. Juli 1991 zur Einführung des summarischen Verwaltungsverfahrens nach dem angefochtenen Gesetz vom 18. Juli 1991 ergangen sei und erneut abgeändert werden könne, weshalb es keine Auswirkung auf die gegen Artikel 70bis geäußerte Kritik habe.

In bezug auf Artikel 74/5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 18. Juli 1991

A.4.1. Die Klägerinnen sind der Ansicht, daß Artikel 74/5 zwar die durch Artikel 5 1 f) der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vorgeschriebene gesetzliche Grundlage dafür schaffe, daß die Asylbewerber in der « Transitzone » gehalten würden; die Notwendigkeit einer solchen Einschränkung der Ausübung eines Grundrechtes sei allerdings fraglich. Sie beanstanden die Diskriminierung, die zuungunsten der sich als Flüchtling ausgebenden Ausländer, welche auf dem Luftweg einreisen, gegenüber denjenigen, die auf anderen Wegen einreisen, ins Leben gerufen werde. Sie bestreiten, daß rein praktische oder gar haushaltsmäßige Schwierigkeiten eine solche Behandlungsungleichheit rechtfertigen könnten.

A.4.2.1. Der Ministerrat bestreitet die Zulässigkeit der Klage und wiederholt die Argumente, die er aus Artikel 128 der Verfassung herleitet. Er fügt hinzu, daß der Hof nicht dafür zuständig sei, eine Gesetzesnorm wegen direkter Verletzung der Vorschriften eines internationalen Vertragswerkes für nichtig zu erklären.

A.4.2.2. Zur Hauptsache macht der Ministerrat geltend, daß die angefochtene Bestimmung nicht angebe, daß sie nur die auf dem Luftweg einreisenden Asylbewerber betreffe; sie könne genauso sehr auf diejenigen Anwendung finden, die auf dem Seeweg einreisen oder sich an den Grenzposten auf dem Land melden. Sie schaffe somit keine Diskriminierung. Artikel 74/5 habe übrigens zum Zweck gehabt, für eine bisherige Praxis eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, weshalb der Klagegrund im Zusammenhang mit der Verletzung von Artikel 5 1 der vorgenannten europäischen Konvention überhaupt unbegründet sei.

A.4.2.3. Der Ministerrat fügt hinzu, daß es dem sich als Flüchtling ausgebenden Ausländer, der in einem Transitzentrum untergebracht sei, freistehe es zu verlassen, um zu seinem Herkunftsland zurückzukehren, und daß er übrigens ein Interesse daran habe, in diesem Zentrum zu bleiben, weil er gemäß Paragraph 5 von Artikel 74/5 in das Königreich einreisen dürfe, wenn sein Antrag nach zwei Monaten nicht abgelehnt worden sei.

A.4.3. Die klagenden Vereinigungen bleiben bei ihrer Behauptung, daß Artikel 74/5 diskriminierend sei. Sie betonen, daß der « Hoge Raad » der Niederlande davon ausgegangen sei, daß der Umstand, daß Menschen in einer Transitzone gehalten werden, einen Freiheitsentzug im Sinne von Artikel 5 der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstelle, und der französische « Conseil constitutionnel » geurteilt habe, daß dieser Umstand wegen der kombinierten Wirkung von Zwangslage und Zeitdauer die individuelle Freiheit der betroffenen Person im Sinne von Artikel 66 der französischen Verfassung antaste. Sie fügen hinzu, daß es sich nicht darum handele, ob die neue Bestimmung im Einklang mit dem vorgenannten Artikel 5 sei, sondern eben darum, ob sie gegen die Artikel 6 und 6bis der Verfassung verstoße.

In bezug auf Artikel 52 § 2 7^o des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 und abgeändert durch das Gesetz vom 18. Juli 1991

B.2.1. Artikel 52 § 1 7^o des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 in der durch das angefochtene Gesetz vom 18. Juli 1991 abgeänderten Fassung bestimmt folgendes :

« § 1. Der Justizminister oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, daß dem Ausländer, der versucht, in das Königreich zu gelangen, ohne die in Artikel 2 festgelegten Bedingungen zu erfüllen, sich als Flüchtling ausgibt und an der Grenze eine Anerkennung als solcher beantragt, die Einreise in das Staatsgebiet verweigert wird und er infolgedessen durch die mit den Grenzkontrollen beauftragten Behörden zurückgewiesen wird :

(...)

7^o wenn der Ausländer aus einem Land kommt, das im Laufe des vorhergehenden Kalenderjahres mindestens 5 % der Asylanträge ausmachte, und soweit aus dem letzten Jahresbericht des Generalkommissars für Flüchtlinge und Staatenlose hervorgeht, daß weniger als 5 % der getroffenen rechtskräftigen Entscheidungen von aus dem genannten Land stammenden Asylbewerbern den Status eines Flüchtlings zuerkannt, und vorausgesetzt, daß diese im Sinne des internationalen Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge keine Angaben vorbringen, die auf ein ernstes Risiko für ihr Leben oder ihre Freiheit schließen lassen. Der König, nach Stellungnahme des Generalkommissars, setzt durch einen im Ministerrat erörterten Erlaß den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Geltungsdauer der vorliegenden Bestimmung fest. Unter den gleichen Bedingungen kann der König für einen vom ihm festgesetzten Zeitraum, entweder für alle Herkunftsländer der Asylbewerber, oder für ein oder mehrere Länder, die vorliegende Bestimmung aussetzen. »

Artikel 52 § 2 2^o bestimmt folgendes :

« § 2. Der Justizminister oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, daß dem Ausländer, der in das Königreich gelangt ist, ohne die in Artikel 2 festgelegten Bedingungen zu erfüllen, sich als Flüchtling ausgibt und eine Anerkennung als solcher beantragt, der Aufenthalt in dieser Eigenschaft im Königreich verweigert wird :

(...)

2^o wenn sich der Ausländer in einem der Fälle, auf die sich § 1 1^obis 5^o und 7^o bezieht, befindet; »

Artikel 52 § 3 2^o bestimmt folgendes :

« § 3. Der Justizminister oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, daß dem Ausländer, der auf ordnungsmäßige Weise in das Königreich gelangt ist, sich als Flüchtling ausgibt und eine Anerkennung als solcher beantragt, der Aufenthalt in dieser Eigenschaft im Königreich verweigert wird :

(...)

2^o wenn sich der Ausländer in einem der Fälle, auf die sich § 1 1^obis 5^o und 7^o bezieht, befindet; »

Artikel 52 § 4 2^o bestimmt folgendes :

« § 4. Der Justizminister oder sein Bevollmächtigter kann beschließen, daß dem Ausländer, der dazu ermächtigt ist bzw. dem es erlaubt ist, sich länger als drei Monate im Königreich aufzuhalten oder sich dort niederzulassen, sich als Flüchtling ausgibt und eine Anerkennung als solcher beantragt, der Aufenthalt in dieser Eigenschaft im Königreich oder die Niederlassung dortselbst verweigert wird :

(...)

2^o wenn sich der Ausländer in einem der Fälle, auf die sich § 1 1^obis 3^o und 7^o bezieht, befindet; »

Diese vier Bestimmungen führen in den vier Fällen, auf die sie sich beziehen, eine Umkehrung der Beweislast zu Lasten der Asylbewerber, die aus den vom König gemäß den zwei festgelegten Kriterien bezeichneten Ländern stammen, ein.

B.1.2. Artikel 128 der Verfassung bestimmt folgendes :

« Jeder Ausländer, der sich auf dem Staatsgebiet Belgiens befindet, genießt den Personen und Gütern gewährten Schutz, vorbehaltlich der durch Gesetz festgelegten Ausnahmen. »

Ausländer können sich also unter der zweifachen Bedingung, daß sie sich auf belgischem Staatsgebiet befinden und keine gesetzlichen Abweichungen vorgesehen sind, auf die in den Artikeln 6 und 6bis der Verfassung festgelegten Grundsätze der Freiheit und des Diskriminierungsverbotes berufen.

B.2.3. Aufgrund des Artikels 31 des durch das Gesetz vom 26. Juni 1953 genehmigten internationalen Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, der in der innerstaatlichen Rechtsordnung direkte Auswirkung hat, sind Ausländer, die die Anerkennung als Flüchtling beantragen, als in Belgien befindlich zu betrachten, solange keine endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit ihres Antrags getroffen worden ist. Sie erfüllen also die erste durch Artikel 128 vorgeschriebene Bedingung.

B.2.4. Die zweite Bedingung findet auf den vorliegenden Fall keine Anwendung. Artikel 128 der Verfassung bestimmt nämlich, daß durch Gesetz Ausnahmen von der grundsätzlichen Gleichheit von Belgiern und Ausländern festgelegt werden können. Diese Befugnis zur Festlegung von Ausnahmen kann der angefochtenen Bestimmung jedoch keine verfassungsmäßige Grundlage verschaffen, da durch besagte Bestimmung nicht zwischen Belgiern und Ausländern, sondern unter Ausländern unterschieden wird.

B.2.5. Die klagenden Parteien können sich daher im Hinblick auf die in Artikel 52 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 genannten Ausländer, die sich als Flüchtling ausgeben, auf die Bestimmungen der Artikel 6 und 6bis der Verfassung berufen.

B.2.6. Die Verfassungsvorschriften der Gleichheit und des Diskriminierungsverbotes schließen nicht aus, daß ein Behandlungsunterschied zwischen bestimmten Kategorien von Personen eingeführt wird, soweit es für das Unterscheidungskriterium eine objektive und vernünftige Rechtfertigung gibt. Das Vorliegen einer solchen Rechtfertigung ist im Hinblick auf Zweck und Folgen der beanstandeten Maßnahme sowie auf die Art der fraglichen Grundsätze zu beurteilen; der Gleichheitsgrundsatz ist verletzt, wenn feststeht, daß die eingesetzten Mittel in keinem vernünftigen Verhältnismäßigkeitszusammenhang zum verfolgten Zweck stehen.

B.2.7. Die angefochtene Bestimmung von Artikel 52 § 1^o erhält die individuelle Prüfung jedes einzelnen Antrags auf Anerkennung als Flüchtling sowie die Möglichkeit der Berufung aufrecht, erlegt den Ausländern, die sich als Flüchtling ausgeben und unter die Anwendung dieser Bestimmung fallen, aber die Umkehrung der Beweislast im Zulässigkeitsverfahren auf.

Der somit gemachte Unterschied zwischen Ausländern, die aus einem Land stammen, aus dem im vorigen Jahr mindestens fünf Prozent der Asylbewerber kamen und bei denen weniger als fünf Prozent der Entscheidungen zur Anerkennung geführt haben, einerseits und anderen Ausländern andererseits hat zum Zweck, « jenen Asylbewerbern Einhalt zu gebieten, die auf keinerlei Weise der Definition des Genfer Abkommens entsprechen und demzufolge zwangsläufig abgelehnt werden sollen. Dies geschieht sowohl in ihrem eigenen Interesse und im Interesse der echten Flüchtlinge, als auch im Interesse der belgischen Gesellschaft » (*Drucks.*, Senat, 1990-1991, Nr. 1976-2, S. 35 — Bericht namens des Justizausschusses).

B.2.8. Diese Unterscheidung beruht auf objektiven Feststellungen. Sie hängt mit dem verfolgten Zweck zusammen. Dennoch steht sie in keinem angemessenen Verhältnis zu diesem Zweck, der durch die Anwendung anderer Bestimmungen des Gesetzes erfüllt werden kann, namentlich Artikel 52 § 1^o, der ohne Unterschied für alle sich als Flüchtling ausgebenden Ausländer gilt.

Laut dieser Bestimmung kann der Ausländer, der sich als Flüchtling ausgibt und dessen Antrag « offensichtlich auf Gründen beruht, die dem Asyl völlig fremd sind, insbesondere weil er arglistig ist oder in keinem Zusammenhang steht mit den Kriterien nach Artikel 1 A (2) des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten internationalen Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder mit anderen Kriterien, die die Asylgewährung rechtfertigen », ausgewiesen bzw. ihm der Aufenthalt verweigert werden.

Zu den Gründen, die die Anwendung dieser Bestimmung rechtfertigen, gehört der Umstand, daß der Minister die Tatsache berücksichtigen kann, daß zahlreiche Anträge von Staatsbürgern eines Landes eingereicht worden sind, dessen politische Lage die Billigung dieser Anträge nicht begründete. Soweit aber die vier angefochtenen Bestimmungen einer einzigen Kategorie von Ausländern, die sich als Flüchtling ausgeben, eine Umkehrung der Beweislast auferlegen, sprengen sie den Rahmen dessen, was zum Erreichen des verfolgten Zieles notwendig ist.

Daraus ergibt sich, daß diese Bestimmungen einen Unterschied ins Leben rufen, der mit den Artikeln 128, 6 und 6bis der Verfassung unvereinbar ist.

In bezug auf Artikel 70bis des Gesetzes vom 15. Dezember 1980, eingefügt durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 und abgeändert durch das Gesetz vom 18. Juli 1991

B.3.1. Seit seiner Abänderung durch das angefochtene Gesetz vom 18. Juli 1991 lautet Artikel 70bis folgendermaßen :

« Wenn die gemäß Artikel 63/3 § 3 Absatz 2 getroffene Entscheidung zum Zweck hat, den Ausländer zur Grenze des Landes, aus dem er geflohen ist und in dem seinen Aussagen zufolge sein Leben oder seine Freiheit in Gefahr ist, zurückzuführen, so kann der Ausländer innerhalb von zwei Werktagen Berufung beim Vorsitzenden des Erstinstanzlichen Gerichts einlegen, der nachprüft, ob ernstzunehmende Hinweise auf eine solche Bedrohung bestehen. »

Im Vergleich zum früheren Wortlaut ersetzt die Wortfolge « Artikel 63/3 § 3 Absatz 2 » die Wortfolge « Artikel 52 ».

B.3.2. In der vor der Änderung vom 18. Juli 1991 geltenden Fassung bestimmte Artikel 52, daß der Justizminister beschließen konnte, daß der Ausländer, der ohne die in Artikel 2 aufgeführten Dokumente in Belgien einzureisen versucht und an der Grenze die Anerkennung als Flüchtling beantragt, in sechs Fällen ausgewiesen werden würde. In Anwendung des früheren Artikels 70bis konnte der Ausländer also in den sechs in Artikel 52 vorgesehenen Fällen beim Gerichtsvorsitzenden Berufung einlegen, wenn die Entscheidung die Rückführung zur Grenze jenes Landes bezweckte, aus dem er geflohen war und in dem seinen Aussagen zufolge sein Leben oder seine Freiheit bedroht wurde.

B.3.3. In der vor der Änderung vom 18. Juli 1991 geltenden Fassung organisierten die Artikel 63-2bis 63-5 ebenfalls einen dringenden Antrag auf erneute Überprüfung der vom Minister gemäß Artikel 52 getroffenen Ablehnungsentscheidung. Diese Berufung beschränkte sich nicht auf die Fälle, in denen der Ausländer zu dem Land zurückgeführt wurde, aus dem er geflohen war und in dem seine Freiheit oder sein Leben bedroht wurde. Diese erneute Überprüfung sah die vorherige Stellungnahme des Generalkommissars vor.

B.3.4. Artikel 63-4 präziserte, daß der Betroffene von der neuen Entscheidung in Kenntnis gesetzt und bei der Benachrichtigung auf die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage vor dem Staatsrat hingewiesen werden würde. Dieser Text wurde durch das Gesetz vom 14. Juli 1987 eingefügt, während der Staatsrat nicht über eine allgemeine Zuständigkeit zur Aussetzung von vor dem Staatsrat angefochtenen Verwaltungsakten verfügte. Der Staatsrat hatte lediglich eine Aussetzungskompetenz angesichts der Verweisungs- und Abschiebungserlasse unter den Bedingungen, die in Artikel 70 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehen waren.

B.3.5. Ferner schloß Artikel 63 jede Klage im summarischen Verfahren aufgrund von Artikel 584 der Gerichtsordnung hinsichtlich der in Anwendung der Artikel 63-2, 63-3 und 63-5 Absatz 2 getroffenen Entscheidungen, d.h. der vom Justizminister auf dringenden Antrag auf erneute Überprüfung getroffenen Entscheidungen aus.

B.3.6. Daraus ergab sich, daß mit Ausnahme der Berufungsmöglichkeit nach Artikel 70bis in dem darin beschriebenen, beschränkten Fall die vom Minister oder von dessen Bevollmächtigtem aufgrund von Artikel 52 getroffenen Entscheidungen und die vom Minister nach erneuter Überprüfung getroffenen Entscheidungen aufgrund der Artikel 63-2bis 63-5 nicht für ein summarisches Verfahren — ob Gerichts- oder Verwaltungsverfahren — in Betracht kamen.

B.3.7. Seit der Abänderung vom 18. Juli 1991 enthält die im neuen Artikel 70bis vorgesehene Berufung zwei Neuerungen im Vergleich zum früheren Artikel 70bis, denn einerseits gibt es die Möglichkeit der Berufung nicht gegen die in erster Instanz vom Minister oder von dessen Bevollmächtigtem getroffene Entscheidung, sondern ausschließlich gegen die vom Minister nach erneuter Überprüfung getroffene Entscheidung und andererseits ist die berufungsfähige Entscheidung diejenige, die in Anwendung von Artikel 63/3 § 3 Absatz 2 getroffen wird, d.h. diejenige, durch welche trotz günstiger Stellungnahme des Generalkommissars oder eines von dessen Stellvertretern der Justizminister innerhalb von fünf Tagen nach Eingang dieser Stellungnahme beschließt, « diese Stellungnahme nicht zu berücksichtigen und eine neue Entscheidung zur Weigerung des Zugangs zum Staatsgebiet, des Aufenthaltes oder der Niederlassung zu treffen ». Diese Berufung ist also ausgeschlossen, wenn der Minister auf ungünstige Stellungnahme des Generalkommissars oder eines von dessen Stellvertretern die Weigerungsentscheidung bestätigt (Artikel 63 § 2). Wenn — wie von der klagenden Partei beantragt — die Wortfolge « § 3 Absatz 2 » für nichtig erklärt werden sollte, wäre die Berufung nach Artikel 70bis möglich in den zwei Fällen, auf die sich Artikel 63-3 bezieht, ohne daß je nachdem unterschieden wird, ob der Minister die ungünstige Stellungnahme des königlichen Kommissars befolgt bzw. dessen günstige Stellungnahme nicht befolgt hat.

B.3.8. Die Klägerinnen werfen Artikel 70*bis* vor, daß er eine Diskriminierung schaffen würde, soweit er es bestimmten Ausländern erlaubt, eine richterliche Berufung gegen eine Entscheidung des Justizministers einzulegen, während anderen Ausländern jegliche Berufung vor einem ordentlichen Gericht vorenthalten wird.

B.3.9. Artikel 17 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat in der durch das Gesetz vom 19. Juli 1991 abgeänderten Fassung bestimmt, daß nur der Staatsrat dafür zuständig ist, die Aussetzung der Durchführung eines Aktes, der von ihm für nichtig erklärt werden kann, anzuordnen. Dieser Artikel sieht ein Verfahren im äußersten Dringlichkeitsfall vor. Er organisiert in jedem Fall eine kontradiktorische Verhandlung. Er ermöglicht es, die betreffende Behörde mit einem Zwangsgeld zu belegen. Artikel 18 erteilt dem Staatsrat ebenfalls eine ausschließliche Zuständigkeit, vorläufig « alle nötigen Maßnahmen anzuordnen, um die Interessen der Parteien oder der Personen, die ein Interesse an der Lösung des Streitfalls haben, zu wahren, mit Ausnahme der Maßnahmen, die sich auf die bürgerlichen Rechte beziehen ».

B.3.10. Keine Bestimmung schließt von diesen Zuständigkeiten die Entscheidungen aus, welche vom Justizminister in Anwendung der Artikel 63-2*bis* 63-5 des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 getroffen werden.

B.3.11. Wegen der weitgehenden Zuständigkeiten, die dem Staatsrat erteilt worden sind, sowohl hinsichtlich der Aussetzung als hinsichtlich der vorläufigen Maßnahmen, und in Anbetracht der Tatsache, daß sich die Zulässigkeit der Berufungen nicht auf den in Artikel 70*bis* beschriebenen Fall — Rückführung ins Herkunftsland und Bedrohung von Leben oder Freiheit des Ausländers — beschränkt, haben die durch die Artikel 17 und 18 der koordinierten Gesetze über den Staatsrat gebotenen Berufungsmöglichkeiten eine Folge, die mit derjenigen gleichwertig ist, welche in Artikel 70*bis* des Gesetzes vom 15. Dezember 1980 vorgesehen ist. Im heutigen Stand der Texte, wie sie bei der Klageerhebung existierten und wie sie am Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils existieren, liegt die angebliche Diskriminierung nicht vor.

Es gibt keinen Grund, eine eventuelle Änderung dieser Texte vorwegzunehmen, um deren Vereinbarkeit mit den Artikeln 6 und 6*bis* der Verfassung zu beurteilen.

In bezug auf Artikel 74/5, eingefügt in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 durch das Gesetz vom 18. Juli 1991

B.4.1. Artikel 74/5, eingefügt in das Gesetz vom 15. Dezember 1980 durch das Gesetz vom 18. Juli 1991, lautet folgendermaßen :

« § 1. An einem bestimmten, in Grenzgebiet gelegenen Ort kann gehalten werden, *bis* die Einreisegenehmigung in das Staatsgebiet vorliegt oder seine Abschiebung angeordnet wird :

1° der Ausländer, der gemäß der Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes von den Behörden, die die Kontrolle an den Grenzen ausüben, abgeschoben werden kann;

2° der Ausländer, der ins Königreich einreisen will, ohne die in Artikel 2 vorgeschriebenen Bedingungen zu erfüllen, sich als Flüchtling ausgibt und einen Asylantrag stellt.

§ 2. Der König kann andere Orte im Königreich bestimmen, die den in Absatz 1 genannten Orten gleichgestellt sind.

Der Ausländer, der an einem dieser anderen Orte gehalten wird, wird nicht als Inhaber einer Einreisegenehmigung angesehen.

§ 3. Es können die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, daß der Betroffene den Ort, an dem er gehalten wird, nicht ohne die erforderliche Erlaubnis verläßt.

§ 4. Der König kann die Regelung und die Vorgehensweise festlegen, die auf den in Absatz 1 genannten Ort Anwendung finden.

§ 5. Der Betroffene darf an einem bestimmten, an der Grenze gelegenen Ort nicht länger als zwei Monate gehalten werden. Nach Ablauf dieser Frist erhält der Betroffene die Einreisegenehmigung ins Königreich. »

B.4.2. Der Hof ist nicht dafür zuständig, zu prüfen, ob diese Bestimmung mit Artikel 5 1° der europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der die Fälle bestimmt, in denen eine Gefangenhaltung erlaubt ist, und insbesondere mit Litera *f*), der von den Fällen handelt, in denen jemand « rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, weil er daran gehindert werden soll, unberechtigt in das Staatsgebiet einzudringen (...) », vereinbar ist. Der Hof kann nur nachprüfen, ob Artikel 74/5 eine ungerechtfertigte Diskriminierung angesichts der Ausländer, die sich als Flüchtling ausgeben, ins Leben ruft.

Es ist zwar nicht vorgesehen, daß diese Bestimmung auf diejenigen anwendbar sein kann, die bereits in das Land gelangt sind und dort bei einer der in Artikel 60 des Gesetzes genannten Behörden ihre Erklärung abgeben.

Zwischen diesen beiden Kategorien von Ausländern, die sich als Flüchtling ausgeben, liegt gleichwohl ein objektiver Unterschied vor, denn die eine Gruppe versucht, in das Land hineingelassen zu werden, während die andere sich eigentlich schon dort befindet. Es ist nicht unangemessen, davon auszugehen, daß, obwohl eine Maßnahme, die darauf abzielt, die Betroffenen an einem bestimmten Ort zu halten, vorkommendenfalls angesichts derjenigen, die noch nicht hineingelassen worden sind, ergriffen werden kann, eine solche, die Freiheit einschränkende Maßnahme angesichts derjenigen übermäßig wäre, die sich eigentlich schon in dem Land befinden, wo sie kraft Artikel 50 des Gesetzes über eine achttägige Frist verfügen, um ihre Erklärung abzugeben.

Artikel 74/5 verletzt also nicht die Artikel 6 und 6*bis* der Verfassung.

Aus diesen Gründen :

Der Hof

erklärt die Klage mit Geschäftsverzeichnisnummer 377 für unzulässig;

erklärt im Gesetz vom 15. Dezember 1980 über den Zugang zum Staatsgebiet, den Aufenthalt, die Niederlassung und die Ausweisung von Ausländern in der durch das Gesetz vom 18. Juli 1991 abgeänderten Fassung

- in Artikel 52 § 1 : 7°,

- in Artikel 52 § 2 2° : die Wortfolge « und 7° »,

- in Artikel 52 § 3 2° : die Wortfolge « und 7° »,

- in Artikel 52 § 4 2° : die Wortfolge « und 7° »,

für nichtig;

weist die Klage im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 4. März 1993.

Der Kanzler,

H. Van der Zwalmen.

Der Vorsitzende,

D. André.